

Co-Autores:

Adegmar José Ferreira,
Adriana Neves,
Ana Carolina Pedrosa Massaro,
Ana Carvalho,
Ana Rita Ramos Santos Silva,
Ana Sani,
Anabela Fernandes Guedes,
Andrea Pires Rocha,
Brenda Gomes dos Santos,
Conceição Nogueira,
Fabiana de Paula Lima Isaac Mattaraia,
Francisco Branco,
Helena Neves Almeida,
Hélintha Coeto Neitzke,
Idalina Maria Morais Machado,
Jorge Cavalcante da Silva,
José Paulo Lousado,
Joyce Helena Martins Leal,
Laura M. Nunes, Rui Estrada,
Lislei Terezinha Preuss,
Luis Manuel Rodriguez Otero,
Luiz Nunes Pegoraro,
Márcia Oliveira,
Mónica Teixeira,
Nídia Menezes,
Nuno Pires,
Nuno Santos Carneiro,
Paula Marques dos Santos,
Paula Marques dos Santos,
Rachel Lopes Queiroz Chacur,
Rafael Tomaz de Oliveira,
Rui Estrada,
Samira Andraos Marquezin, Fonseca,
Sandra Maria Gouveia Antunes,
Sónia Caridade.



Organização:



Apoios Institucionais:



Patrocínios:



III CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE INTERVENÇÃO SOCIAL - DIREITOS HUMANOS E MEDIAÇÃO



III CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE INTERVENÇÃO SOCIAL
DIREITOS HUMANOS E MEDIAÇÃO



Autores:

Ana Sani,
Ana Sofia Carvalho,
Andreia Isabel Pinto Moreira,
Catarina Vieira da Silva,
Demelsa Benito Sánchez,
Fernando Campos,
Geisa Oliveira Daré,
Giovanni Alves,
Glauce Maria Medeiros Mendes Pinto,
Gonçalo Mota,
Helena M. Carvalho,
Isabel Restier Poças,
Isabel Sofia Meireles da Cunha Brites,
Jackeline Sampaio Passos,
Jacqueline Marques,
Jéssica Diniz Cristo Muniz,
Joana Brinca,
Joana Valente,
João Proença Xavier,
Juliete Prado de Faria,
Keila Pinna Valensuela,
Laura M. Nunes,
Luciana da Silva Alcantara,
Maira de Souza Almeida,
María Saavedra Gutiérrez,
Manuel Carlos Nogueira,
Manuel Eduardo Bianchi Sampaio,
Manuel Menezes,
Marco Ribeiro Henriques
Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega,
Maria João Castelo-Branco,
Maria Sidalina Almeida,
María Soledad Gil Nobajas,
Mariana Pinto Maravilha,
Marília de Moraes Peres,
Nayara Cristina Bueno,
Paula Marques dos Santos,
Ricardo Miguel da Silva Crispim,
Sebastião Sérgio da Silveira,
Sofia Brito,
Teresa Facal Fondo,
Thaís Cavalcanti Marques,
Zaiden Geraige Neto.







III CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE INTERVENÇÃO SOCIAL

DIREITOS HUMANOS E MEDIAÇÃO





© Lema d'Origem – Editora, Ld.^a, 2019.

Título: *III Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social – Direitos Humanos e Mediação*

Editor: Lema d'Origem – Editora, Ld.^a | editora@lemadorigem.pt

Rua: Cimo do Povo, 23

5160-069 CARVIÇAIS (TMC)

Coordenação: Adriana Neves, Tânia Ribeiro, Idalina Machado e Maria Sidalina Almeida

Revisão: Adriana Neves, Idalina Machado e Maria Sidalina Almeida

Data de Edição: outubro de 2019

Tiragem: 300 exemplares

Impressão: www.artipol.net

ISBN: 978-989-8890-36-8

Depósito Legal: 462161/19





ORGANIZAÇÃO

- Adriana Neves – ISSSP
- Fábio Veiga – IBEROJUR/Univ. Europea de Madrid
- Idalina Machado – ISSSP
- Rubén Miranda – USC
- Sidalina Almeida – ISSSP
- Tânia Ribeiro – ISSSP

COMITÉ CIENTÍFICO

- Adriano Zilhão de Queirós Nogueira (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Antonio Carlos Pereira Menaut (Universidade de Santiago de Compostela);
- Antonio Tirso Ester Sánchez (U. de Las Palmas de Gran Canaria);
- Augusto Jobim do Amaral (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul);
- Denise Fincato (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul);
- Elsa Montenegro (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Emilia M. Santana Ramos (Universidade de Las Palmas de Gran Canaria);
- Érica Guerra da Silva (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/IBEROJUR);
- Fábio da Silva Veiga (Universidad de Alcalá / U. Europea / IBEROJUR);
- Flávia Trentini (Universidade de São Paulo);



- Idalina Machado (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Isabel Espin Alba (Universidade de Santiago de Compostela);
- J. Eduardo Amorim (IBEROJUR);
- João Proença Xavier (Universidad de Salamanca);
- Jesús Lahera Forteza (Universidade Complutense de Madrid);
- José Alberto Reis (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Juan Carlos Garcia Quiñones (Universidade Complutense de Madrid);
- Laura Miraut Martín (U. de Las Palmas de Gran Canaria);
- M. Luísa Costa Pinto (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Marcelo Gallo (UNESP);
- Margarita Tarabini-Catellani Aznar (Universidade Complutense de Madrid);
- Nuno Coelho (Universidade de São Paulo);
- Nuno Pires (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Paula Vieira (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Ricardo dos Reis da Silveira (UNAERP);
- Rodrigo Andres Poyanco Bugueño (Universidade de Santiago de Compostela);
- Rubén Miranda Gonçalves (Universidade de Santiago de Compostela);
- Rui Zeferino Ferreira (IBEROJUR);
- Sebastião Sérgio da Silveira (Universidade de São Paulo/UNAERP);
- Sidalina Almeida (Instituto Superior de Serviço Social do Porto);
- Vânia Aieta Siciliano (Universidade do Estado do Rio de Janeiro);
- Zélia Luiza Pierdoná (Universidade Presbiteriana Mackenzie).





Autores:

Ana Sani,
Ana Sofia Carvalho,
Andreia Isabel Pinto Moreira,
Catarina Vieira da Silva,
Demelsa Benito Sánchez,
Fernando Campos,
Geisa Oliveira Daré,
Giovanni Alves,
Glauce Maria Medeiros Mendes Pinto,
Gonçalo Mota,
Helena M. Carvalho,
Isabel Restier Poças,
Isabel Sofia Meireles da Cunha Brites,
Jackeline Sampaio Passos,
Jacqueline Marques,
Jéssica Diniz Cristo Muniz,
Joana Brinca,
Joana Valente,
João Proença Xavier,
Juliete Prado de Faria,
Keila Pinna Valensuela,
Laura M. Nunes,
Luciana da Silva Alcantara,
Maira de Souza Almeida,
María Saavedra Gutiérrez,
Manuel Carlos Nogueira,
Manuel Eduardo Bianchi Sampaio,
Manuel Menezes,
Marco Ribeiro Henriques
Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega,
Maria João Castelo-Branco,

Maria Sidalina Almeida,
María Soledad Gil Nobajas,
Mariana Pinto Maravilha,
Marília de Moraes Peres,
Nayara Cristina Bueno,
Paula Marques dos Santos,
Ricardo Miguel da Silva Crispim,
Sebastião Sérgio da Silveira,
Sofia Brito,
Teresa Facal Fondo,
Thaís Cavalcanti Marques,
Zaiden Geraige Neto.

Co-Autores:

Adegmar José Ferreira,
Adriana Neves,
Ana Carolina Pedrosa Massaro,
Ana Carvalho,
Ana Rita Ramos Santos Silva,
Ana Sani,
Anabela Fernandes Guedes,
Andrea Pires Rocha,
Brenda Gomes dos Santos,
Conceição Nogueira,
Fabiana de Paula Lima Isaac Mattaraia,
Francisco Branco,
Helena Neves Almeida,
Hélintha Coeto Neitzke,
Idalina Maria Morais Machado,
Jorge Cavalcante da Silva,
José Paulo Lousado,



Joyce Helena Martins Leal,
Laura M. Nunes, Rui Estrada,
Lislei Terezinha Preuss,
Luis Manuel Rodriguez Otero,
Luiz Nunes Pegoraro,
Márcia Oliveira,
Mónica Teixeira,
Nídia Menezes,
Nuno Pires,
Nuno Santos Carneiro,
Paula Marques dos Santos,
Paula Marques dos Santos,
Rachel Lopes Queiroz Chacur,
Rafael Tomaz de Oliveira,
Rui Estrada,
Samira Andraos Marquezin Fonseca,
Sandra Maria Gouveia Antunes,
Sónia Caridade.





ÍNDICE

13 ... TEMA I – Promoção do Direito Social à Saúde

- 15 ... *Participação Política das Pessoas Com Deficiência: a Efetivação do direito do Sufrágio*, Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega, Samira Andraos Marquês Fonseca
- 29 ... *Os Efeitos Trágicos das Drogas no Brasil e a (In)Eficácia das Políticas Públicas para a Garantia do Direito Fundamental à Saúde dos Usuários*, Sebastião Sérgio da Silveira, Fabiana de Paula Lima Isaac Mattaraia
- 41 ... *Cuidado em Oncologia: Reflexões Sobre a Presença do Cuidador No Processo de Tratamento dos Pacientes da Clínica de Cabeça e Pescoço de um Hospital Terciário do Sistema de Saúde Brasileiro*, Thaís Cavalcanti Marques, Joyce Helena Martins Leal
- 53 ... *As Discrepâncias no Acesso à Saúde a Depender da Origem Racial*, Zaiden Gerage Neto, Ana Carolina Pedrosa Massaro

63 ... TEMA II – Pobreza e Exclusão Social

- 65 ... *A Violência Doméstica num Contexto de Pobreza*, Fernando Campos
- 75 ... *Protección Penal del Trabajador y Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas*, María Soledad Gil Nobajas
- 87 ... *Função Social do Capital Financeiro*, Marília de Moraes Peres, Rafael Tomaz de Oliveira
- 101 ... *Perspectivas Atuais de Proteção Social na América Latina*, Nayara Cristina Bueno, Lislei Terezinha Preuss
- 113 ... *El Fenómeno del Sinhogarismo en España: Estado de la Cuestión y Nuevas Soluciones*, Teresa Facal Fondo, Luis Manuel Rodríguez Otero





125 ... TEMA III – Intervenção Comunitária e Desenvolvimento Local

- 127 ... *Avaliação-Intervenção Comunitária Diagnóstico Local de Segurança – Perceção de Violência e Crime*, Ana Sani, Laura M. Nunes, Rui Estrada, Sónia Caridade
- 139 ... *Dinâmicas de Vulnerabilização Económica e Desqualificação Social da Classe Média em Portugal*, Catarina Vieira da Silva, Francisco Branco
- 155 ... *Multiculturalidade e Imigração: como Enfrentar Problemas Atuais de Diferença Cultural na Perspectiva dos Direitos Humanos*, Geisa Oliveira Daré, Luiz Nunes Pegoraro
- 165 ... *Desigualdades Sociais e Grupos Sociais Vulneráveis. Sociedade, Políticas e Estratégias de Sobrevivência em Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto*, Helena M. Carvalho
- 177 ... *Os Desafios do Trabalho do Assistente Social na Habitação: dos Primórdios ao Trabalho Técnico Social do Programa Minha Casa Minha Vida*, Jackeline Sampaio Passos
- 191 ... *Redução de Riscos e Minimização de Danos: o Processo Relacional e Comunicacional do Assistente Social nas Equipas de Rua*, Joana Brinca, Nídia Menezes, Ana Carvalho
- 205 ... *A Implementação de Ferramentas de Gestão Estratégica nas Organizações da Economia Social – Um Estudo sobre as OES do Concelho de Castelo de Paiva*, Joana Valente, Paula Marques dos Santos
- 225 ... *Assédio Moral no Serviço Social Versus Projeto Ético Político Profissional: uma Discussão Necessária*, Giovanni Alves, Luciana da Silva Alcantara, Brenda Gomes dos Santos, Joyce Helena Martins Leal, Jorge Cavalcante da Silva
- 239 ... *Comércio Justo ou Comércio Injusto?*, Manuel Carlos Nogueira
- 249 ... *Representações Sociais dos Gestores Sociais em Relação às Práticas de Empreendedorismo e Inovação Social Como Instrumento Estratégico de Sustentabilidade: as IPSS de Castro Daire com Respostas Sociais para a 3.ª Idade*, Mariana Pinto Maravilha, Paula Marques dos Santos
- 265 ... *As Características dos Espaços Físicos como Potenciais Condicionantes de Desenvolvimento Local*, Laura M. Nunes, Ana Sani, Rui Estrada, Sónia Caridade

279 ... TEMA IV – Família, Infância e Juventude

- 281 ... *O Desenvolvimento da Personalidade Enquanto Direito sob Reserva do Possível. Uma Perspectiva sobre o Direito a Prestações Sociais Materiais*, Gonçalo Mota
- 291 ... *A Visita Supervisionada e as Falsas Acusações de Abuso Sexual pelo Alienante*, Jéssica Diniz Cristo Muniz
- 303 ... *O Acesso ao Direito e à Justiça de Crianças e Adolescentes: Reflexões na Ótica dos Direitos Humanos*, Keila Pinna Valensuela, Andrea Pires Rocha





- 315 ... *A Intervenção do Serviço Social no Sistema de Proteção Português: Constrangimentos e Potencialidades de uma Prática Desafiante*, Manuel Menezes
- 329 ... *Conceito e Vantagens Do Recurso à Mediação Familiar*, Maria João Castelo-Branco
- 343 ... *Serviço Social na Mediação Escolar e Equidade em Educação*, Maria Sidalina Almeida
- 371 ... *Da Criança à Pessoa Adulta: a Performatividade de Género no Contexto da Educação Pré-Escolar*, Sofia Brito, Nuno Santos Carneiro, Conceição Nogueira
- 385 TEMA V – Envelhecimento
- 387 ... *Uma Sociedade para todas as Idades: Perspetiva Internacional e Europeia*, Ana Sofia Carvalho, Adriana Neves
- 401 ... *Envelhecimento, Isolamento e Vulnerabilidade Social: Reflexões a Partir de um Estudo de Caso Sobre Idosos que Vivem Sozinhos*, Andreia Isabel Pinto Moreira, Ana Rita Ramos Santos Silva, Idalina Maria Morais Machado
- 423 ... *Autorrepresentação da Velhice e do Ser Velho*, Jacqueline Marques, Mónica Teixeira, Nuno Pires
- 437 ... *O Estatuto Brasileiro do Idoso e a (In) Existência de Políticas Públicas Sobre o Envelhecimento para as Comunidades Quilombolas Brasileiras*, Juliete Prado de Faria, Adegmar José Ferreira
- 451 ... *As Alterações Sociais, em Especial Relativamente ao Envelhecimento, e o Novo Paradigma da Resolução de Litígios*, Manuel Eduardo Bianchi Sampaio
- 465 ... *ICT Challenges to Elderly Support – Profile And Needs Diagnosis of Non-Institutionalized Elderly, in Lamego Municipality*, Paula Marques dos Santos, Sandra Maria Gouveia Antunes, Anabela Fernandes Guedes, José Paulo Lousado
- 483 ... *Mediação Social em Gerontologia. Questionamentos atuais do Serviço Social em Estruturas Residenciais Para Pessoas Idosas*, Ricardo Miguel da Silva Crispim, Helena Neves Almeida
- 497 ... TEMA VI – Justiça e Reinserção Social
- 499 ... *Alternativas de Justicia Penal para los Excluidos del Sistema*, Demelsa Benito Sánchez
- 511 ... *A Mediação, como um dos Métodos de Solução de Conflitos, Deslocada para Dentro da Jurisdição, pelo Atual Código de Processo Civil Brasileiro*, Glauce Maria Medeiros Mendes Pinto, Hélintha Coeto Neitzke
- 523 ... *A Arbitragem Tributária como Meio de Desburocratização do Sistema Jurisdicional Administrativo e Fiscal*, Isabel Sofia Meireles da Cunha Brites
- 535 ... *Mediação Familiar: da Alternatividade à Obrigatoriedade*, Isabel Restier Poças, Márcia Oliveira





- 547 ... *Os Limites da Mediação e os Direitos Humanos: Contexto e Desafios Contemporâneos no Brasil e em Portugal*, João Proença Xavier, Rachel Lopes Queiroz Chacur
- 561 ... *Uma Análise da Violação ao Artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem: Um Estudo de Caso de S.F. e outros Vs. Bulgária*, Maira de Souza Almeida
- 575 ... *El Trabajador Social como Mediador Penal*, María Saavedra Gutiérrez
- 587 ... *Women, Old Women and Inmates. What do Elderly People Have to Learn From Prison? A Legal-Empirical Reflection from a Gender Perspective, Using a Theoretical Framework, on End of a Prison Term*, Marco Ribeiro Henriques

597 ... Responsabilidade Social – CAIS



TEMA I

Promoção do Direito Social à Saúde







PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: A EFETIVAÇÃO DO DIREITO DO SUFRÁGIO

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega¹

Samira Andraos Marquezin Fonseca²

Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, São Paulo, Brasil.

Resumo

Do princípio democrático da soberania popular nasce o direito de o cidadão participar das tomadas de decisões políticas, direito fundamental em contextos de governos igualitários. Assim, no âmbito do exercício da democracia, inserem-se estudos acerca dos direitos das pessoas com deficiência em participar do processo de tomadas de decisões, mormente os políticos, com o fim de efetivação de seus direitos. A abertura de canais para o povo opinar e participar transforma o indivíduo subserviente em cidadão ativo, com poder de influenciar de fato as decisões tomadas em seu nome. Para garantir o direito ao sufrágio e suas manifestações, faz-se necessária a eliminação de obstáculos arquitetônicos, sociais, econômicos, atitudinais, entre outros, que possam impedir a expressão desta minoria em todo seu potencial político. Nesse diapasão, foram elaboradas (Lei Brasileira de Inclusão) e recepcionadas normas (Convenção Internacional da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência) destinadas a estabelecer parâmetros de proteção e eficácia para esses direitos dos cidadãos com deficiência. Por meio da pesquisa bibliográfica e documental, procede-se a análise crítica e propositiva do direito de participação política das pessoas com deficiência com o objetivo de verificar a efetiva-

¹ Mestre e Doutora em Direito pela PUC SP. Professora Titular na FD Universidade Federal de Goiás. Professora na Universidade de Ribeirão Preto.

² Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto, UNAERP.





ção dos direitos constitucionais, convencionais e a efetividade da aplicação da legislação nacional vigente. Os resultados teóricos apontam para a necessidade de superação de vários obstáculos para o efetivo exercício democrático desses direitos e, em termos numéricos, são inconclusivos, pela inexistência de dados empíricos coletados.

Palavras-chave: Pessoas com deficiência; Participação política; Convenção Internacional da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; Lei Brasileira de Inclusão.

Introdução

A denominada ordem democrática, segundo Dalmo de Abreu Dallari, se estabelece em uma sociedade humana que se apresenta como um conjunto de pessoas ligadas pela necessidade de se ajudar e estabelecer laços nos planos material, da comunicação, intelectual, afetivo e espiritual.

Para que haja justiça, os meios devem ser organizados e usados em condições que favoreçam a participação e o desenvolvimento integral de todos. Para a existência de uma ordem democrática, segundo Dallari “não bastam regras, é necessário que sejam justas” (Dallari, s.d., p. 2). O exercício do direito de participar do governo é fundamental para a criação de uma sociedade justa e está entre as regras de convivência. “Se todos são iguais, não se justifica que só alguns possam estabelecer as regras que todos são obrigados a obedecer” (Dallari, s.d., p. 5). Assim, funda-se o sistema representativo, indispensável para a maior participação nas deliberações políticas. Entretanto, a participação democrática nem sempre foi entendida com essa amplitude.

Porém, a resistência e os ativismos sociais têm impulsionado a República Federativa do Brasil a demonstrar sensibilidade à temática, o que se pode ver por sua atuação constante junto a organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas comissões e conselhos. Nesse contexto, vale destacar a participação da nação brasileira na elaboração e ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de dezembro de 2006 (CDPD).

Assim, com a incorporação de enunciados acerca de direitos humanos em textos constitucionais nacionais, nos termos do artigo 5º, §3º da Constituição da República (CRFB), por meio do Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008 e do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, as oportunidades para a atuação do indivíduo na esfera pública foram gradualmente majoradas.





Os direitos à participação política das pessoas com deficiência foram ampliados. Ao mencionar o direito à participação política, é preciso agregar tanto os meios de acessibilidade para o voto, quanto a própria influência da pessoa com deficiência no processo de tomada de decisões. Faz-se necessário considerar todas as condições e planos apontados por Dallari, quais sejam material, intelectual, comunicacional, espiritual e outros.

Para a convivência em uma sociedade verdadeiramente democrática, cumpre proteger e prever a possibilidade do respeito à diversidade e da igual participação de todas e todos na vida política. O amplo direito à participação política dos membros da sociedade, em especial, das pessoas com deficiência, está firmemente fundado nos princípios democráticos. Nesse caso específico, também no direito internacional, consagrado na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Quando o Estado se opõe à existência de grupos sociais vulnerados pela desigualdade, afastando os obstáculos que oneram ou impedem que os grupos excluídos tenham voz ativa, as chances para o desenvolvimento de capacidades individuais se multiplicam. A sociedade se torna mais justa e democrática.

Observa-se que as pessoas com deficiência que dispõem de condições favoráveis e de acessibilidade, são cidadãos ativos e empenhados em participar na vida política das suas comunidades. Elas, além do exercício do direito ao voto nas eleições, participam em grande número de atividades políticas, incluindo a filiação em partidos políticos, a presença em reuniões temáticas e o estabelecimento de contatos com representantes eleitos com fim de reivindicar posturas em defesa de grupos determinados. A disponibilização de informações e processos mais acessíveis, bem como um melhor apoio e adaptações razoáveis – ou seja, ajustamentos que permitam às pessoas com deficiência gozar dos seus direitos humanos em pé de igualdade aos demais cidadãos — quando necessárias, podem aumentar ainda mais essa participação, fortalecendo a justiça social.

Neste contexto e a partir dos aportes teóricos anteriormente indicados e por meio da pesquisa bibliográfica e documental, procede-se a análise crítica e propositiva do direito de participação política das pessoas com deficiência. Objetiva-se verificar a efetivação dos direitos constitucionais, convencionais e a efetividade da aplicação da legislação nacional vigente. Os resultados teóricos apontam para a necessidade de superação de vários obstáculos para o efetivo exercício democrático, embora em termos numéricos não sejam conclusivos pela inexistência de dados empíricos coletados.





1. Democracia: obstáculos à igualdade de oportunidades na participação política

A democracia tem por pressuposto responsabilidades políticas, conformadas pela obediência responsável à ética e ao direito no espaço público que ocupam os sujeitos políticos (TARREGA, 2017). Há uma enorme irresponsabilidade dos sujeitos políticos no respeito ao direito do exercício democrático e consequente atribuição de responsabilidade política às pessoas com deficiência.

Subsistem grandes desafios à concretização do direito à participação política das pessoas com deficiência. Em sendo, o sufrágio, a pedra angular do direito à participação política plena, há que se considerar suas outras múltiplas manifestações: o direito à associação e reunião, o pluralismo político, o voto regular e universal, a militância partidária, a presença em manifestações, a pressão exercida sobre governantes, a difusão de informações políticas e discussão sobre temas públicos.

O direito ao sufrágio deve ser observado como: 1) ativo (direito conferido ao cidadão a eleger representantes dos poderes Executivo e Legislativo, ou opinar sobre políticas públicas) e 2) passivo (prerrogativa de se apresentar como candidato durante o processo eleitoral).

A expressão política do indivíduo fundamenta a democracia à medida que lhe confere legitimidade. Não existe regime democrático onde a coletividade – ou parte significativa dela, como os grupos social, econômica ou culturalmente vulneráveis – esteja alijada das esferas onde se forjam o debate e as orientações de caráter público, porque, a democracia caracteriza-se como o regime no qual as decisões fundamentais defluem de todos os cidadãos e cidadãs.

Observa-se, ao longo dos anos, progressos importantes em termos de integração do direito à participação política das pessoas com deficiência nos ordenamentos nacionais jurídicos e políticos. O Brasil, assinou a CDPD, tendo formulado um número relativamente reduzido de reservas ou declarações sobre disposições essenciais e desenvolveu estratégias ou planos de ação nacionais para implementá-la, nos quais se aborda o direito à participação política da pessoa com deficiência.

Quando de seu artigo 12, a CDPD estabelece que as pessoas com deficiência “gozam de capacidade legal em igualdade de condições com as demais pessoas em todos os aspectos da vida”, fazendo com que a capacidade legal se torne mais ampla que capacidade civil em geral.

Na conjuntura atual, excetuados os casos de deficiências graves, cuja perda da capacidade intelectual resta amplamente comprometida, dependendo se,





de fato, a pessoa se encontra impossibilitada de expressar sua vontade (art. 4º, III, Código Civil), a curatela não alcança nem restringe os direitos de família, ao trabalho, eleitoral, entre outros. Seu caráter de excepcionalidade impõe ao juiz a obrigatoriedade de fazer constar da sentença as razões e motivações para a curatela específica bem como seu tempo de duração.

Mesmo com o avanço legislativo, subsistem obstáculos jurídicos e administrativos que continuam a impedir algumas pessoas com deficiência de participar da vida política em pé de igualdade com os demais cidadãos, constituindo-os numa espécie de cidadãos passivos. São eles:

- a) restrições jurídicas ao direito de voto de algumas pessoas com deficiência, em especial das que são diagnosticadas com deficiências psicossociais ou mentais;
- b) processos administrativos inacessíveis e complexos, suscetíveis de privar as pessoas com deficiência do direito de voto; ou seja, processos que na prática podem privar as pessoas com deficiência dos seus direitos;
- c) dificuldades no acesso aos mecanismos de denúncia de violação de direitos nos casos em que as pessoas com deficiência enfrentam problemas e são lesadas no exercício do direito de voto.

Para Habermas (2002), a exclusão do “diferente” se dá por meio de uma vontade consciente de homogeneidade social, que provoca a marginalização interna de grupos sociais. Sua proposta contra essa exclusão sistêmica consiste na defesa de que a política própria da democracia deve ser administrada na direção da “inclusão do outro”, promovida com independência de características individuais de cada um e, que conte com acesso à comunidade política. Para isso, as instituições públicas devem eliminar conotações morais densas, e adotar integralmente os procedimentos do direito moderno.

Como aponta Silva (2001), em sociedades corrompidas pela desigualdade, a norma geral aplicada igualmente a todos (igualdade formal) pode gerar injustiças sociais, já que as desigualdades reais não deixarão de existir. Deve-se então, levar em conta as distinções dos grupos sociais (igualdade material), pois, ao contrário, o direito acaba por gerar mais desigualdades.

A garantia desse direito de as pessoas com deficiência intervirem nas decisões do Estado, especialmente nas questões que lhe dizem respeito mais diretamente, manifesta-se como elemento crucial na constituição e promoção de sua inclusão social.





2. Acessibilidade dos procedimentos eleitorais

Segundo dados do Relatório Mundial da Organização Mundial da Saúde (World Health Organization, 2012, p. 31) sobre pessoas com deficiência, cerca de um bilhão de pessoas (15% da população) no mundo convivem com alguma forma de deficiência (física, mental, intelectual ou sensorial), dentre as quais, 200 milhões experimentam dificuldades funcionais consideráveis. Só no Brasil, o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2012, p. 6 e 11) atestou que 23,9% da população apresenta algum tipo de deficiência, com maior incidência na Região Nordeste (26,63%).

Dentro deste grupo, socialmente vulnerável, existem, atualmente, milhões de pessoas que deixam de exercer seus direitos de participação nas atividades do Estado por não terem acesso aos meios viabilizadores.

Em seu art. 1º a CDPD define pessoa com deficiência como aquela com impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras (físicas, atitudinais, socioeconômicas) podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

Nota-se relevante mudança de paradigma sobre a definição de pessoa com deficiência, afastando de vez o modelo médico anteriormente utilizado. A deficiência deixa de ser tratada como uma limitação do corpo, e passa a ser encarada como construção social e questão contextual.

A garantia da acessibilidade eleitoral, propende erradicar as barreiras que distanciam os indivíduos do exercício de seus direitos políticos. Porém, não se resume no direito de votar com facilidade, deve superar, dentre outros, os obstáculos: a) arquitetônicos nos cartórios, zonas e seções eleitorais; b) ligados ao preconceito e ignorância social que mitigam as chances de candidatos com deficiência serem eleitos; c) da inacessibilidade das propagandas partidárias e eleitorais, dos informes oficiais e debates televisivos que não contam com legenda, caracteres grandes, áudio descrição, braile e linguagem de sinais; d) atitudinais etc.

2.1 Lei brasileira de inclusão

Por essa razão, para fazer conhecer e colocar em prática os preceitos elencados pela CDPD, foi promulgada no Brasil, a LBI, também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência; construída como ferramenta para asseverar





a inclusão social e cidadania das pessoas com deficiência bem como para cumprir obrigações internacionais assumidas anteriormente.

O artigo 53 e seguintes da LBI e a NBR 9050 de 2015 editada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, trazem condicionantes em matéria de acessibilidade na construção e renovação de edifícios públicos de acordo com as regras de arquitetura convenientes a cada necessidade.

Apenas com a entrada em vigor da LBI se fez obrigatório o uso de janela de LIBRAS e da legenda, de maneira concomitante, sendo que até então, o TSE contemplava esses mecanismos de forma alternativa (Eleições 2016 – Resolução 23.457/2015, art. 36, § 4º).

Cumpram aos entes envolvidos no processo de eleição, de acordo com Resolução nº 23.381 de junho de 2012, proferida no Processo Administrativo nº 8-51.2012.6.00.0000, equiparar oportunidades no exercício da cidadania a todos os eleitores com deficiência ou mobilidade reduzida, garantindo acessibilidade nos procedimentos, instalações e materiais para votação.

Nesse sentido, a recomendação de disponibilizar seus manifestos e outros materiais de campanha em formatos alternativos, que reflitam as necessidades das pessoas com diferentes tipos de deficiência, incluindo textos de leitura fácil, vídeos com legendas ou interpretação em língua gestual, braile e impressão em caracteres grandes, entre outros, para que se possa aumentar as oportunidades às pessoas com deficiência de participarem nas suas atividades, adotando medidas que tornem as eleições mais acessíveis.

2.2. Acessibilidade arquitetônica, de comunicação e atitudinal

A LBI prega a igualdade de condições com os demais indivíduos e inova ao vedar expressamente seções eleitorais exclusivas para as pessoas com deficiência. O Tribunal Superior Eleitoral – TSE somente poderá continuar estabelecendo “seções eleitorais especiais” caso essas não sejam exclusivas para pessoas com deficiência (ex. Resolução TSE nº 21.008/2002 (art. 1º) e Resolução TSE nº 23.381/12 (art. 3º, III e IV)).

Dispõe o art. 21, parágrafo único, do Decreto nº 5296/2004, sobre as regras de acessibilidade nos prédios de uso coletivo e público para as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Aponta a LBI, incluindo o §6º – A no art. 135 da Lei no 4737/65 (Código Eleitoral):





§6o – A. Os Tribunais Regionais Eleitorais deverão, a cada eleição, expedir instruções aos Juízes Eleitorais para orientá-los na escolha dos locais de votação, de maneira a garantir acessibilidade para o eleitor com deficiência ou com mobilidade reduzida, inclusive em seu entorno e nos sistemas de transporte que lhe dão acesso.

A LBI (art. 76, § 1º, III) exige que os recursos de legenda, Libras e áudio descrição estejam disponíveis em pronunciamentos oficiais, na propaganda eleitoral obrigatória e debates transmitidos pelas emissoras de televisão. Medida igualmente recomendada pelo Relatório da ONU (2011) sobre a participação das pessoas com deficiência na vida pública e política.

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral criou o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral (Resolução no 23.381/2012), determinando que as urnas eletrônicas, além das teclas em Braille, também devem ser habilitadas com sistema de áudio, fornecendo os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) fones de ouvido nas seções eleitorais especiais ou, quando solicitados, por eleitor com deficiência visual.

Determina ainda que os sites dos TREs devam ser adaptados a todos os tipos de deficiência, para garantia do pleno acesso, e disponibilizar a legislação eleitoral também em áudio.

Apesar dos dispositivos legais é frequente observar-se o não cumprimento de normas. Algumas campanhas eleitorais brasileiras ainda não são apresentadas em formato acessível, sobretudo no que diz respeito àquelas veiculadas nos sítios eletrônicos e em material impresso

3. Normas para acesso à vida política da pessoa com deficiência

As tensões sociais e políticas envolvendo minorias nacionais e sociais têm motivado amplas discussões entre os Estados soberanos, mormente na Europa e no âmbito de organizações internacionais. O Conselho de Direitos Humanos da ONU, considerando esta problemática, instituiu o Fórum sobre Assuntos das Minorias, por meio da Resolução 6/15, de setembro de 2007. Já em sua segunda sessão, de novembro de 2009, o Fórum passou a discutir sobre “Minorias e Participação Política Efetiva”, dada a imperiosidade em tratar sobre a efetivação do direito de participação desse grupo em processos decisórios.

Em um Capítulo especial da CDPD (art. 4.1, “a”) estão elencados os direitos e garantias de participação na vida pública e política das pessoas com deficiência, com o propósito de assegurar sua inclusão política, reduzindo a dívida





do sistema com a dignidade humana e revigorando o substrato democrático do estatuto eleitoral.

Estabelece ainda, a CDPD, em seu artigo 29, que os Estado Partes devem assegurar o direito das pessoas com deficiência na vida pública e política em condições de igualdade, para que possam colaborar com a tomada de decisões do país, votar e serem votadas e, para essa efetivação, apresenta ainda um conjunto de propostas. Determina que os procedimentos, instalações e materiais, bem como equipamentos para votação devam ser apropriados, acessíveis e de fácil compreensão e uso.

Em acréscimo, a CDPD incentiva a promoção de ambiente no qual as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na condução das questões públicas, mediante filiação a organizações não governamentais relacionadas com a vida pública e política do país, e a formação de organizações (em âmbito internacional, regional, nacional e local) que representem seus interesses.

Um passo importante nesse sentido será a aprovação da PEC 34/2016 que se encontra na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) e visa aumentar a representação política das pessoas com deficiência, estabelecendo cotas para garantir aumento gradativo na representação política.

Evidencia-se a necessidade da existência de um envolvimento estreito das pessoas com deficiência, inclusive por meio das organizações que as representam (ex. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, e Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE)) nos processos de tomada de decisão sobre matérias que lhes digam respeito.

Necessário reforçar os mecanismos existentes para envolver esses atores, inclusive mediante a criação de órgãos consultivos ou de consulta os quais deverão incluir uma percentagem significativa de organizações representativas de diferentes grupos de pessoas com deficiência que deverão ser membros efetivos desses órgãos, em pé de igualdade com os demais, devendo também ser-lhes fornecidos os recursos necessários para que possam participar plenamente, sem comprometerem a sua independência. Essas informações devem ser acessadas sem nenhum entrave, transformando assim estas pessoas em protagonistas de sua própria trajetória.

Ainda na construção do processo de efetivação dos direitos de participação política, a LBI demanda, em seu art. 76, ações que devem ser desenvolvidas por parte do Estado e da sociedade para eliminar limitações e aumentar





possibilidades de participação das pessoas com deficiência na construção dos rumos da sociedade em que estão inseridas.

Em linhas gerais, busca dar novos significados para a relação das pessoas com deficiência com as instituições, visando criar oportunidades e mecanismos para que possam atuar diretamente em espaços de tomada de decisão.

Determina a adequação de estatutos sociais e regimentos internos, para que possam passar a contemplar ações afirmativas que oportunizem o protagonismo das pessoas com deficiência em Organizações que as representam, e outras tantas que compõem o conjunto da sociedade civil organizada.

Assegura direitos que colocam as pessoas com deficiência em um novo patamar de civilidade, impondo às organizações públicas e privadas novos desafios, ao exigir o desenvolvimento de estratégias e tecnologias para instrumentalizar esses grupos, objetivando o desenvolvimento pleno da autonomia política negligenciada por décadas a despeito dos mais variados argumentos.

Prescreve o aprimoramento da dinâmica e do regramento de processos eleitorais, fazendo da acessibilidade e da inclusão do seguimento de pessoas com deficiência, premissas centrais para todo o planejamento.

Designa a obrigatoriedade no desenvolvimento de conteúdos e módulos específicos relacionados ao tema, em programas de educação permanentes de políticas setoriais como saúde, assistência social, educação dentre outras.

Estabelece que deve haver destinação de recursos para garantia de financiamento para ações de defesa de direitos, com foco na formação de novas lideranças e apoio a coletivos e redes de pessoas com deficiência.

Traz consigo, portanto, um novo paradigma, que obriga os partidos políticos, entidades de pessoas com deficiência, conselhos de classe, sindicatos, e o próprio Estado Brasileiro a elaborar e concretizar planos verdadeiramente comprometidos com estes direitos.

3.1. Regras para a capacidade civil

A incapacidade civil absoluta, prevista como causa de restrição de direitos políticos, no inciso II do art. 15 da Constituição Federal, foi reduzida com o advento da LBI, por força do disposto em seu artigo 114, a uma única hipótese: a dos menores de 16 anos. A CDPD, nessa matéria, já tinha derogado o Código Civil no que tange à interdição das pessoas com deficiência e que, na redação originária, eram absolutamente incapazes.

A LBI confere nova redação ao artigo 3º do Código Civil, garantindo a capacidade política também aos indivíduos com deficiência intelectual, dando,





pelo exposto no §1º, artigo 76 da LBI, garantia às pessoas com deficiência ao direito de voto e ao de serem votadas, reproduzindo a redação da CDPCD (artigo 29), congregando ao texto, todavia, algumas medidas adicionais para sua efetivação.

O artigo 85 da LBI, prescreve que a curatela afetará tão somente os atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial, não podendo restringir, dentre outros, o direito de voto.

A curatela passou a ser medida extraordinária (LBI, artigo 84, parágrafo 3º), que não pode lhes impor restrições indevidas. Surge ainda o instituto da tomada de decisão apoiada (LBI, artigo 84, parágrafo 2º).

Nesse sentido, a Lei Brasileira de Inclusão opera verdadeira mudança de critérios, cumprindo estritamente o princípio da dignidade da pessoa humana, segundo o qual a pessoa com deficiência deixa de ser delimitada como incapaz e passa para uma perspectiva de isonomia constitucionalmente prevista, com capacidade legal plena ou em conformidade com institutos assistenciais peculiares acima previstos.

Conclusão

A oportunidade do cidadão de participar na vida política, seja votando em seus representantes; candidatando-se a eleições para cargos público; filiando-se a um partido político; acompanhando as notícias políticas através dos meios de comunicação social ou debatendo as políticas públicas interferentes na sua vida, está no cerne do que se entende por “viver numa sociedade democrática de direito”. Trata-se de justiça social, fundamento das democracias contemporâneas.

O direito a essa participação está posto em legislação nacional e internacional, de forma bastante abrangente, faltando-lhe a efetividade. A divulgação dos direitos já positivados é de extrema importância para que os cidadãos beneficiários possam reivindicá-los. Cumpre às autoridades públicas e aos entes privados que atuam no espaço público, responsáveis por tornar efetivos esses direitos, que se façam conhecer por seus destinatários e a eles se mostrem acessíveis. Nesse sentido, o funcionamento de canais de denúncia de descumprimento desses direitos e a pronta resposta a essas denúncias tornam-se instrumentos fundamentais para a reivindicação democrática.

Atuando na tomada de decisões políticas, especialmente sobre os assuntos que mais diretamente lhes dizem respeito, as pessoas com deficiência explicitam as condições favoráveis para si e incidem diretamente na construção e





efetivação de seus direitos fundamentais. Esse movimento facilita o diálogo e a cooperação entre cidadãos, sociedade civil, governos e demais poderes e atores sociais.

Estamos, portanto, diante de um grande e constante desafio, o de garantir e efetivar plenamente os direitos de participação pública e política das pessoas com deficiência, seja por meio de planejamento e execução de políticas públicas intersetoriais; por mobilizações ou por aportes institucionais que possam auxiliar na construção de condições para uma vida com dignidade, sempre visando a conscientização, a autonomia e a garantia de participação plena na sociedade civil.

Referências bibliográficas

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. (2015). NBR 9050 de 11 de setembro de 2015.

ALVES, F. B.. (2009). As minorias e os novos sujeitos de direito em tempos de transição paradigmática. *XVIII Encontro Preparatório do CONPEDI 2009, Maringá. Anais do XVIII Encontro Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 466-480.

BATISTA, F. P.. (2003). O direito das minorias na democracia participativa. *Prisma Jurídico, Centro Universitário Nove de Julho, São Paulo, ano 2, vol. 2*. doi: <https://doi.org/10.5585/prismaj.v2i0.540>.

DIAS, J.; Junqueira, A. L. C.. (2016). *A lei brasileira de inclusão e o direito das pessoas com deficiência à participação na vida pública e política*. Leite, F. P. A.; Ribeiro, L. L. G.; Costa Filho, W. M.. Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência. São Paulo: Saraiva.

FRA – AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. O direito à participação política das pessoas com deficiência. Resumo. doi:10.2811/73123.

HABERMAS, J.. (2002). *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (2012) Cartilha do Censo 2010: Pessoas com Deficiência. Brasília: SDH-PR/ SNPD. <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/cartilha-censo-2010-pessoas-com-deficiencia-reduzido.pdf>.

SEN, A.. (2011). *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras.

SILVA, J. A.. (2007). *Curso de direito constitucional positivo*. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores.





TARREGA, M. C. V. B.. (2017). *Violência e espetáculo na decisão contra o presidente Lula*. In Cittatino, G. et alii. Comentários a uma sentença anunciada. O Processo Lula. Bauru, Praxis.

UNITED NATIONS – Human Rights Council. Background document by the independent expert on minority issues, Gay McDougall, on minorities and effective political participation. Geneva, 2009. GE.09-16389.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. (2012). *Relatório Mundial sobre a Deficiência*. Tradução: Lexicus Serviços Linguísticos. São Paulo: SEDPcD.







OS EFEITOS TRÁGICOS DAS DROGAS NO BRASIL E A (IN)EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE DOS USUÁRIOS

Sebastião Sérgio da Silveira¹

UNAERP

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FDRP/USP

Fabiana de Paula Lima Isaac Mattaraia²

UNAERP

Resumo

O Brasil, como muitos outros países do mundo, vive um gravíssimo problema de saúde pública, decorrente do uso de drogas ilícitas por parte significativa de sua população. Diversas consequências decorreram do problema. A principal delas diz respeito às verdadeiras legiões de pessoas que perambulam por vias públicas das grandes cidades, completamente desassistidas, com repercussões negativas de toda ordem. O Estado Brasileiro, em contrapartida não conseguiu implementar políticas públicas para o enfrentamento da problemática. No ano de 2.001 foi instituída uma reforma psiquiátrica, através de lei federal, que procurou eliminar a cultura manicomial, no entanto, o que ainda pode ser verificado, na prática, é que não houve a efetivação dos

¹ Mestre e Doutor pela PUC/SP; Pós-Doutorado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Professor do Programa de Pós-Graduação da UNAERP; Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FDRP/USP e Promotor de Justiça.

² Especialista em Direito Empresarial pela FGV, Mestranda no Programa de Mestrado da UNAERP de Direitos Coletivos e Construção da Cidadania como Bolsista CAPES/PROSUP e Advogada.



valores e benefícios preconizados pela Lei. Além disso, pelas atuais modificações legislativas, observa-se que as diretrizes para o tratamento dos usuários de drogas têm sido modificadas, ante os resultados negativos do protocolo anteriormente seguido. A respeito de tal modificação, há posições contrárias dos profissionais do assunto, o que demonstra que ainda não há um consenso a respeito da forma que este problema pode ser administrado pelo Estado Brasileiro. Em razão disso, a perspectiva é de agravamento do quadro social decorrente da situação. Diante disso, o presente trabalho se propõe a uma breve análise das repercussões jurídicas, demonstrando alguns dos problemas decorrentes da ineficácia de tais Políticas Públicas.

Palavras-Chave: Drogadição no Brasil; Problema de Saúde Pública e Políticas Públicas

Introdução

O Brasil, como muito países do mundo, vem vivenciando um aumento exponencial do número de pessoas usuárias de drogas ilícitas. Tal fenômeno se agravou principalmente a partir do início dos anos 1.990, com a popularização do uso de tais substância alucinógenas, com o atendimento das camadas mais pobres de despreparadas da população.

No anto de 2.001, através da Lei Federal nº 10.216, foi promovida uma reforma psiquiátrica, com a adoção de padrões internacionais para a internação, desinternação e tratamento de pessoas portadoras de disfunções psíquicas, aí incluídos os usuários de entorpecentes.

Posteriormente, no ano de 2.006, foi editada a Lei Federal nº 11.346, que estabeleceu a política nacional antidrogas e tipificou os crimes de porte e tráfico ilícito de drogas.

Não obstante os esforços empreendidos os resultados não foram os esperados. Com isso, a drogadição se transformou em um gravíssimo problema de saúde pública e sem políticas públicas adequadas, o problema vem se agravando.

As faces mais perceptíveis do problema foram o aumento expressivo da criminalidade, o encarceramento em massa e a formação de legiões de pessoas errantes, que perambulam pelas ruas das grandes cidades, com reflexos na higiene dos logradouros, impactos urbanísticos importantes e agudização das fragilidades do sistema de saúde pública oficial.





Diante desse quadro dissolador, o presente trabalho se propõe a traçar breves reflexões sobre o direito fundamental à saúde, o problema da drogadição e a fragilidade das políticas públicas destinadas ao enfretamento de tal gravíssima situação.

1. Do direito fundamental à saúde no Brasil

A saúde sempre foi uma das mais latentes preocupações de todas as pessoas. Embora somente tenha passado a integrar o rol de garantias individuais somente nas modernas constituições, antes já havia uma tendência de associá-la ao primeiro direito à vida, como observado por Adriano de Cupis (1973, p. 148), como forma de permitir uma tutela constitucional indireta.

Conforme definição da Organização Mundial de Saúde – OMS, a saúde “é o estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença” (Ato de Constituição da Organização Mundial da Saúde, 1949).

Quando da refundação da República do Brasil em 1988, a Assembleia Nacional Constituinte elencou a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos da democracia nela cogitada (CR, art. 1º). Na Carta, foram arrolados os objetivos fundamentais da nova República: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e, ainda, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CR, art. 3º).

Esses valores da Constituição impuseram a criação de condições que permitam e favoreçam o desenvolvimento integral da pessoa, inclusive a plena assistência à saúde.

Ao disciplinar os direitos sociais, o Constituinte tratou de inserir no artigo 6º da Carta Republicana, a saúde como direito social básico de todas as pessoas.

No capítulo dedicado à Seguridade Social, foi inserido o artigo 196 na Constituição Brasileira, que preconizou “*A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação*”.

A referida garantia constitucional não restou isolada no sistema jurídico. O mesmo valor fundamental à saúde foi contemplado no art. 5º da Convenção Americana de Direitos Humanos (Tratado de São José da Costa Rica) que





foi promulgada através do Decreto nº 678, de 06 de Novembro de 1992, que reforçou a eficácia da norma da Constituição.

No plano infraconstitucional foi editada a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1.990, intitulada Lei Orgânica da Saúde, que cuidou de dar concretude à garantia constitucional e edificar as bases para a consolidação do Sistema Único de Saúde – SUS, considerado um dos mais avançados do mundo.

Esse arcabouço jurídico cuidou de retirar o tema da categoria de simples norma programática, para assegurar a efetividade ao verdadeiro direito subjetivo público à saúde no Estado Brasileiro.

Tal reconhecimento da saúde como direito fundamental impõe que o mesmo seja objeto de reconhecimento pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, Jorge Miranda (1998, p. 232) enfatiza que *"Por definição, os direitos fundamentais têm de receber, em Estado de Direito, protecção jurisdicional. Só assim valerão inteiramente como direitos"*. No Brasil o Supremo Tribunal Federal (Supremo Tribunal Federal, 2000) possui pacífica jurisprudência no sentido de que o postulado constitucional invocado se constitui em norma de eficácia plena e de força cogente.

Com base na interpretação do Supremo Tribunal Federal, a jurisprudência brasileira é absolutamente pacífica no sentido de que compete ao Estado a garantia de todos os meios necessários à plenitude da saúde de seus cidadãos.

2. Da Política Antimanicomial

O Brasil, ao longo de sua história, sempre se valeu da institucionalização de pacientes com distúrbios mentais em manicômios, como política pública preferencial para o tratamento e assistências de tais doentes. Isso, em verdade, era um comportamento higienista, que tinha por objetivo retirar do convívio social tais pacientes, com a finalidade de escondê-los em verdadeiros campos de concentração (Hiram, 1982).

Na década de 1.970 teve início um movimento que se levantou contra os horrores do verdadeiro holocausto até então existente nos hospícios brasileiros (Amarante & Nunes, 2018). Paula Regina Peron (2013) escreve sobre as atrocidades cometidas nos campos de concentração nazistas não eram diferentes das instituições psiquiátricas, sendo que conforme apontado, entre 1903 e 1980, no Hospital Colônia de Barbacena/MG, mais de 60 mil pessoas perderam a vida.





A autora relata que a grande maioria dos internos não podia pagar pela internação, sendo considerados indigentes, bem como, “rebatizados” pelos funcionários, visto que não tinham documentos.

A Organização do Movimento dos Trabalhadores de Saúde Mental, através de suas denúncias, especialmente na semana de seu Congresso, ocorrido nos dias 03 a 06 de dezembro de 1987, por meio do *slogan* “Por uma sociedade sem manicômios”, contribuiu para o início da luta por uma reforma desse sistema.

Os resultados da luta antimanicomial somente produziu efeito com o advento da Lei 10.216/2001, que impôs a reformulação do sistema e impôs a exigência de tratamento digno, humano, além da proteção à pessoa com acometimento de transtornos mentais, incluindo usuário de drogas, determinando expressamente que a internação psiquiátrica somente será realizada mediante laudo médico circunstanciado que caracterize os seus motivos, em situações excepcionais e observado o princípio da brevidade.

A Lei, por meio de seu artigo 12, determina que o Conselho Nacional de Saúde, no âmbito de sua atuação, criará comissão nacional para acompanhar a implementação desta Lei, o que pode ser verificado por meio da Resolução nº 448, de 6 de outubro de 2011, que considera a Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental, bem como a Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas.

Uma das condutas previstas na Lei Antimanicomial, é de que a internação psiquiátrica involuntária deverá, no prazo de setenta e duas horas, ser comunicada ao Ministério Público Estadual pelo responsável técnico do estabelecimento no qual tenha ocorrido, devendo esse mesmo procedimento ser adotado quando da respectiva alta (parágrafo 1º do artigo 8º da Lei 10.216/2001), além de internação compulsória, determinada judicialmente, levando em conta as condições de segurança do estabelecimento, quanto à salvaguarda do paciente, dos demais internados e funcionários (artigo 9º da Lei 10.216/2001). Sensível à profundidade da reforma, a jurisprudência brasileira vem reiterando posicionamentos de exigência ao cumprimento da lei e dos direitos dos portadores de tais patologias (Supremo Tribunal Federal, 2017).

O resultado visível da implementação da lei da reforma psiquiátrica foi o quase completo esvaziamento dos grandes hospitais psiquiátricos, que foram adaptados e hoje somente são utilizados para a internação de casos graves e pelo tempo necessário. O processo não foi e não está sendo fácil. Joel Birman (1992), no início da implementação da reforma que observou que “em pauta



de maneira decisiva é delinear um outro lugar social para a loucura em nossa tradição cultural”. Ainda houve ainda existem milhares de pacientes, que em razão do largo tempo de internação, não possuem condições para o retorno à convivência social, razão pela qual continuam institucionalizados.

Sem embargos da herança maldita dos tempos sombrios dos hospícios, o horizonte sinaliza um horizonte melhor, com o atendimento digno e eficiente aos portadores de doenças psiquiátricas.

3. Das Políticas Públicas empregadas no enfrentamento do problema

A drogadição se transformou em um dos mais sérios problemas de saúde pública no Brasil. Estima-se que menos 8 milhões de pessoas são dependentes químicos, de acordo com o Levantamento Nacional de Famílias dos Dependentes Químicos (Lenad Família), feito pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp, 2014).

O tratamento e assistente a essa legião de pessoas não é fácil, até porque muitos estão em situação de rua e não aderem a qualquer tipo de terapia. Não obstante, a Política Nacional de Saúde Mental que visa estabelecer condutas assistenciais a pessoas com transtornos mentais, incluiu aquelas com quadro de uso nocivo e dependência de substâncias psicoativas (álcool, cocaína, crack e outras drogas).

Segundo o Ministério da Saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) tem uma Rede de serviços de diferentes graus de complexidade e que promovam assistência integral para diferentes demandas, no sentido de promover uma maior integração social, fortalecer a autonomia, o protagonismo e a participação social do indivíduo que apresenta transtorno mental, através da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), as quais são formadas pelos seguintes serviços: CAPS (Centro de Atenção Psicossocial); Serviço Residencial Terapêutico (SRT); Unidade de Acolhimento (adulto e infanto-juvenil); Enfermarias Especializadas em Hospital Geral; Hospital Psiquiátrico; Hospital-Dia; Atenção Básica; Urgência e Emergência; Comunidades Terapêuticas; Ambulatório Multiprofissional de Saúde Mental.

Portanto, a proposta é a atuação conjunta de diversos serviços, proporcionando ao usuário e dependente químico abordagem plural para sua reinserção e tratamento.

A base da política que substituiu o modelo de internação está no atendimento ambulatorial, através dos Centros de Assistência Psicossocial –





CAPS. Nesse sentido, Clarissa de Barros Lacerda e Marta Fuentes-Rojas (2017), observam:

CAPS AD, de acordo com as premissas da reforma psiquiátrica, é um serviço público, de atenção diária, voltado não só para o tratamento dos usuários em relação ao uso de drogas mas, também, para sua reinserção familiar, social e comunitária. O CAPS propõe a quebra do modelo de cuidado tradicional, alterando a maneira de lidar com o sofrimento mental e seus determinantes. O cuidado aos usuários passa a ser prestado nesses serviços de lógica comunitária, visando a atuação no próprio território de cobertura e ampliando o processo de cuidado aos familiares e a questões de âmbito social.

Os referidos autores, apontam em conclusão, os méritos de tais Serviços, que hoje estão disseminados pelo país, apontando não só o tratamento oferecido, mas principalmente o serviço de assistência, que vista a reinserção social do paciente, com o oferecimento de transporte gratuito, auxílio para a obtenção de documentos sem custos. Não obstante, advertem que os mesmos não podem perder a sua função terapêutica ou permitir o estabelecimento de uma relação de dependência, conspirando contra a formação da autonomia do assistido, ou seja:

A concepção de cotidiano do CAPS foi entendida como o lugar de existência de todas as pessoas, isto é, “o mundo de vida” e não, na visão do modo de viver, como uma ação mecânica e repetitiva, ou seja, não um contexto que determina a vida do homem, mas um local de movimento e de construção da vida.

Sem embargo dos méritos do trabalho realizado em tais Centros de Atenção, é certo que ainda existem muitas precariedades e dificuldades. Ronaldo Laranjeira (2010), psiquiatra e professor, que é uma das principais referências sobre tema, critica a política pública de forma abrasiva, afirmando:

A política antidroga do Ministério da Saúde é criminosa. É um absurdo o que acontece nos CAPs (Centros de Atenção Psicossocial) em São Paulo, por exemplo. O Estado tem poucos CAPs e a maioria ainda está sucateada. E não existe uma política de tratamento. Cada CAP tem uma política de tratamento das drogas. Se cada unidade tem uma, então isso não é uma política.





De fato, não raro é possível acompanhar por notícias a respeito do abandono das CAPS, que em sua maioria são administrados por municípios, mediante o recebimento de recursos federais.

Outro aspecto na falha da implementação desta política pública, é o fato de que os municípios têm que arcar com todo o custo do planejamento e cumprir diversos passos burocráticos para conseguir a liberação de recursos, considerados insuficientes, para implantar e manter a CAPS, conforme Senado Federal (2011).

Destaca-se a política pública elogiável, que se encontra ainda em fase embrionária de implantação, que são os “Consultórios na Rua”, instituídos pela Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2011, do Ministério da Saúde (2012). Tais serviços são compostos por equipes multidisciplinares móveis, que se deslocam pelas cidades, em busca de pacientes, para lhes oferecer todas as alternativas terapêuticas disponíveis. Dessa forma, fundada em busca ativa de pacientes, tais serviços vêm produzindo excelentes resultados, onde efetivamente implantados.

Além disso, é importante destacar que, como diante de outras patologias, o dependente químico, que não pode ser tratado pontualmente, ou seja, necessita de contínuo tratamento, por ser possuidor de doença crônica e muitas vezes se depara com a dificuldade de acesso a medicamentos e tratamento, além da dificuldade de aderência ao tratamento, necessitam de tutela jurisdicional para a efetivação da garantia constitucional (Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019).

Não obstante, é necessário lembrar que saúde é direito subjetivo do cidadão, que possui a garantia de integralidade na assistência. Nesse sentido, já tivemos a oportunidade de registrar (Silveira, 2009, pp. 206/214):

Restaria então, questionar a questão do fornecimento de medicamento. A resposta é intuitiva. De que adiantaria garantir consultas, cirurgias, exames e outros procedimentos, se o cidadão não possui acesso às drogas, quase sempre prescritas para a complementação do tratamento? Mesmo sendo despiciendo, mercê lembrar que o inciso II, do artigo 7º da Lei nº 8080/905, garante a integralidade na assistência dentro SUS, de forma que todas as necessidades do cidadão, até o encerramento do tratamento é de responsabilidade do Estado. Não foi por outro motivo que a jurisprudência de todos os tribunais brasileiros caminhou no sentido de garantir o amplo acesso a medicamentos, insumos e equipamentos, que visam a garantia do direito à saúde e, em última instância, da vida e da própria dignidade humana.





Assim, considerando que a maioria dos dependentes de substâncias psicoativas são pessoas pobres, que não possuem condições financeiras para o custeio do tratamento, muitas vezes dependem de tutela do Poder Judiciário para o acesso à integralidade do tratamento (Supremo Tribunal Federal, 2007).

Merece registro, também que o Decreto nº. 5.912 de 27 de setembro de 2006, regulamenta a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que trata das políticas públicas sobre drogas e da instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD, estabeleceu em seu 4º o Conselho Nacional de Política sobre Drogas (CONAD), que é órgão supervisor do Sisnad, no sentido de acompanhar e atualizar a política nacional sobre drogas.

A partir das conclusões do CONAD, foi aprovada recentemente a Política Nacional sobre Drogas – Pnad, conforme Decreto nº. 9.761 de 11 de abril de 2019, que coloca fim à política de redução de danos, tendo como diretrizes em relação aos usuários de drogas: desestimular seu uso inicial; promover a abstinência; e conscientizar e incentivar a diminuição dos riscos associados ao uso, ao uso indevido e à dependência de drogas lícitas e ilícitas.

Em relação à nova forma de tratamento estipulada por meio deste Decreto, há quem se posicione favoravelmente, entendendo ser que a anterior Política de redução de Danos não era eficiente (Laranjeira, 2019), devendo ser exceção e não regra, pois estimularia o aumento do consumo. De outro vértice, há que entenda (Guedes, 2019) ter havido retrocesso, entendendo que a abstinência seria a consequência da Política de Redução de danos, que estimulava a liberdade do usuário para escolher permanecer com o uso de drogas ou não, através da Rede de Atenção Psicossocial.

Portanto, até o momento, pelos dados acima observados, as Políticas Públicas ainda não foram efetivamente consolidadas para o tratamento de usuários de drogas, enfrentando diversos obstáculos para o acesso à saúde pleno, como se propôs através de todo arcabouço legislativo. Todavia, estão lançadas as sementes.

Considerações Finais

O direito de assistência integral à saúde, preconizado pela Constituição Federal e disciplinado em legislação ordinária é indiscutível e assim vem sendo reconhecido de forma unânime pelos Tribunais Brasileiro.





Após décadas de luta, ocorreu uma reforma psiquiátrica no país, cujo fundamento foi a eliminação do modelo de atendimento baseado em internações por longos períodos e isolamento dos pacientes.

As novas políticas públicas preconizadas para o tratamento de doentes mentais, incluindo os dependentes de substâncias psicoativas se baseiam em assistência em meio aberto, reservando as internações para situações absolutamente excepcionais.

Mesmo diante da evolução legislativa e os firmes compromissos da sociedade brasileira, com os novos métodos humanizados de tratamento, o fato que ainda existem muitas dificuldades para a extensão de tais políticas públicas para todas as pessoas que necessitam.

Ainda existem legiões de dependentes químicos errantes que perambulam pelas ruas, nas grandes cidades brasileiras. A maioria não possui acesso aos serviços de saúde. Alguns, por deficiência da rede pública e outros em razão da indisposição de adesão a tratamento. Nas situações mais agudas, existe a intervenção do Poder Judiciário, por provocação do Ministério Público, Defensoria Pública ou mesmo familiares dos doentes.

Sem embargo das visíveis dificuldades, o cenário é alentador, não só em razão da preocupação demonstradas pelas autoridades sanitárias, mas principalmente porque existe um processo de conscientização em curso na sociedade brasileira. Oxalá, consigamos tirar da letra fria da lei os valores e benefícios preconizados, em benefício de tantos brasileiros!

Referências bibliográficas

AMARANTE, P. & Nunes, M. O.n(2018). A reforma psiquiátrica no SUS e a luta por uma sociedade sem manicômios. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, 23(6), 2067/2071.

BIRMAN, J. (1992). A cidadania tresloucada. In B. Bezerra, P. Amarante (orgs.), *Psiquiatria sem hospício. Contribuições ao estado da reforma psiquiátrica* (pp.71-90). Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

BRASIL. MEMÓRIA DA REFORMA PSIQUIÁTRICA NO BRASIL. <http://laps.ensp.fiocruz.br/linha-do-tempo/61>. Acesso em 22 de maio de 2019.

BRASIL. GUEDES, C. (2019). Entrevista: <https://outraspalavras.net/outrasaude/drogas-bolsonaro-decreta-o-fim-da-reducao-de-danos/> . 12 de abril de 2019. Acesso em 22.05.2019.

BRASIL. LARANJEIRA, R. (2019). Entrevista: <https://epoca.globo.com/loranjeira-tofoli-divergem-sobre-alteracao-na-lei-das-drogas-aprovada-pelo-congresso-23669767>. Publicada em 16 de maio de 2019. Acesso em 22.05.2019.





BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html. Acesso em 29.05.2019.

BRASIL. SENADO FEDERAL. <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/dependencia-quimica/tratamento-para-dependentes-quimicos/municipios-nao-conseguem-estruturar-rede-de-atendimento-a-dependentes-quimicos.aspx>. 2011. Acesso em 22.05.2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. Recurso Extraordinário nº 566471, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 06.12.2007.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. RE 271.286 – AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 24.11.2000.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO – TJSP. Apelação Cível nº 1002984-74.2016.8.26.0358, Relator: Torres de Carvalho, DJe 05.02.2019.

HIRAM, F. (1982). *Nos porões da loucura*. Rio de Janeiro: Codecri.

CUPIS, A. (1973). *I Diritti della Personalità*. Milão: Giuffrè.

LACERDA, C. B. & Fuentes-Rojas, M. (2017). Significados e sentidos atribuídos ao Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas (CAPS AD) por seus usuários: um estudo de caso. *Interface (Botucatu)*, 21(61), 363-372.

MIRANDA, J. (1998). *Manual de Direito Constitucional* (Tomo IV). Coimbra: Ed. Coimbra.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. ATO DE CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS/WHO), aprovado pela Assembleia das Nações Unidas, em Nova Iorque, 22 de julho de 1946.

PERON, P. R. (2013). A trágica história do Hospital Psiquiátrico Colônia. *Psicologia Revista*, 22(2), 261-267. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/psicorevista/article/download/17993/13358>.

SILVEIRA, S. S. (2009). O direito fundamental à saúde: o acesso a medicamentos no SUS e a ação civil pública como instrumento de proteção dessa garantia. *Revista Paradigma*, 18, 206-214.

ZERBETO, S. R.; EFIGÊNIO, E. B.; SANTOS, N. L. N. & MARTINS, S. C. (2011). O trabalho em um Centro de Atenção Psicossocial: dificuldades e facilidades da equipe de enfermagem. *Revista Eletrônica de Enfermagem*, 13(1), 99-109.





CUIDADO EM ONCOLOGIA: REFLEXÕES SOBRE A PRESENÇA DO CUIDADOR NO PROCESSO DE TRATAMENTO DOS PACIENTES DA CLÍNICA DE CABEÇA E PESCOÇO DE UM HOSPITAL TERCIÁRIO DO SISTEMA DE SAÚDE BRASILEIRO

Thaís Cavalcanti Marques¹

Instituto de Puericultura e Pediatria Martagão Gesteira (IPPMG-UFRJ)

Joyce Helena Martins Leal²

Prefeitura Municipal de Três Lagoas – Mato Grosso do Sul/Brasil

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo compreender a experiência/vivências dos cuidadores e os rebatimentos deste processo de cuidado prestado aos pacientes oncológicos da clínica de cabeça e pescoço de uma instituição de referência do nível terciário (alta complexidade) do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil. Esse estudo foi construído com base nos relatos de experiência em relação ao exercício profissional das autoras nos atendimentos como residentes de Serviço Social nos espaços ambulatoriais e na enfermaria da refe-

¹ Especialista em Psicologia Jurídica pelo Programa de Pós-graduação A Vez do Mestre (AVM) da Universidade Cândido Mendes. Mestre pelo Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense (UFF). Assistente Social no Instituto de Puericultura e Pediatria Martagão Gesteira (IPPMG-UFRJ).

² Especialista em Oncologia pelo Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva – INCA/Brasil. Assistente Social na Prefeitura Municipal de Três Lagoas – Mato Grosso do Sul/Brasil.





rida clínica, além de contar metodologicamente com a revisão bibliográfica integrativa de literaturas que abordam a temática da saúde, integralidade do cuidado e as legislações que abarcam tais assuntos. Desta forma, pretende-se refletir sobre o papel do cuidador, pontuando os principais fatores que modificam e transformam o seu cotidiano durante o processo de tratamento e identificar as dificuldades e possibilidades existentes nas políticas públicas que influenciam nesse trâmite. Sendo assim, o início do trabalho retrata um pouco da construção histórica do sistema único de saúde brasileiro, frisando a importância do princípio da integralidade, ressaltando nas discussões as mudanças de vida que perpassam os pacientes no processo de tratamento da clínica de cabeça e pescoço e a presença dos seus cuidadores nesse contexto complexo.

Palavras-Chave: integralidade; cuidado em saúde; oncologia; clínica de cabeça e pescoço.

Introdução

No Brasil, a década de 1980 apresentou momentos de intensas mobilizações sociais, sobretudo no que diz respeito aos desdobramentos do que defendia o movimento de Reforma Sanitária³. Nela, o movimento sanitarista avançou na elaboração de proposta sobre saúde coletiva, com a valorização de um sistema de saúde público, universal, integrado e de qualidade.

Com isso, pode-se citar como marco destas propostas progressistas a 8ª Conferência Nacional de Saúde de 1986, a qual foi palco de profícuas discussões para definição do rumo da política de saúde brasileira. Nesse processo, adquire relevância a concepção de saúde ampliada, definindo-a para além dos aspectos biológicos, incluindo nesta análise a condição de vida da população. Tal acontecimento teve como alicerce de reflexões os seguintes eixos temáticos: “Saúde como direito de cidadania”, “Reformulação do Sistema Nacional de Saúde” e “Financiamento Setorial”. (Bravo & Matos, 2012).

Na efervescência destes acontecimentos, foi instituída a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nela, o tripé da Seguridade Social articula à saúde às políticas de assistência e previdência. Neste diapasão, a

³ O Movimento Sanitarista foi um conjunto de ações e ideias que objetivaram ampliar as políticas de saúde em caráter universal e gratuito. Constitui o conceito de saúde ampliada, que buscava para além da ausência de doenças, considerando também a totalidade das determinações sociais que englobam o processo de adoecimento (BRAVO, 2011).





saúde é defendida como um direito de todos e dever do Estado, tendo os serviços disponibilizados e executados de forma integrada, regionalizada e hierarquizada de acordo com os seus diferentes níveis de atenção. Citam-se como principais legislações que respaldam o funcionamento do Sistema único de Saúde (SUS) brasileiro a lei 8080/1990, que tece sobre a regulação em todo território nacional das ações e serviços de saúde disponibilizados pela esfera pública e privada, e a lei 8142/1990, a qual dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS, ressaltando a importância do controle social.

Um dos princípios norteadores do SUS é o da integralidade. Por ele é possível planejar e materializar a saúde por meio de uma rede de atenção disponibilizada como um direito para os cidadãos. Pela integralidade, entende-se a condição de saúde do usuário pela sua totalidade do cuidado, que compreende um acolhimento adequado, respeitoso e digno, e também a disponibilidade concreta dos serviços de saúde ofertados pelas instituições dos diferentes níveis de atenção que compõe o sistema. Todo esse processo atravessa o cotidiano dos atores envolvidos e a rotina dos serviços disponibilizados pelas instituições, sendo a dinâmica do cuidado um dos principais responsáveis por acarretar profundas transformações a vivência dos seus integrantes (Pinheiro & Guizradi, 2006; Montagner & Canesqui, 2013).

Dessa forma, a noção do cuidado está contida na integralidade, não sendo resumida apenas em procedimentos técnicos simplificados (tecnologias leves e duras) e estáticos em um único nível de atenção. O processo de cuidado é desenvolvido em tempo contínuo, além do saber profissional e das tecnologias necessárias, inclui também o saber, os desejos e as necessidades dos usuários e sua rede social de apoio. (Pinheiro & Guizradi, 2006).

Entende-se que para o processo de cuidado em saúde ocorrer plenamente, é necessário que aconteça uma articulação entre pessoas, sobretudo destacando os atores que se dispõem a exercer o papel de cuidadores principais dos usuários em condição de tratamento. Eles são fundamentais para o tratamento oncológico, que por sua complexidade, produz diversas demandas, sendo a presença do cuidador imprescindível.

Diante do exposto, o trabalho em tela pretende compreender os rebatimentos do processo de tratamento em relação aos cuidadores principais dos pacientes oncológicos da clínica de cabeça e pescoço de uma instituição do nível terciário do sistema de saúde brasileiro.





Metodologia de construção da pesquisa

A pesquisa social é um campo fértil para analisar temáticas construídas historicamente, que necessitam de uma análise para além da certeza sensível do aparente, auxiliando na busca do conhecimento pela essência dos fenômenos. (Coelho, 2008). Com isso, observa-se que este tipo de pesquisa, por considerar a perspectiva da totalidade, ratifica o conceito ampliado de saúde destacada pela Saúde Coletiva. Sobre o processo de investigação social das pesquisas qualitativas, Minayo destaca:

Isso implica considerar sujeito de estudo: gente, em determinada condição social, pertencente a determinado grupo social ou classe com suas crenças, valores e significados. Implica também em considerar que o objeto das ciências sociais é complexo, contraditório, inacabado, e em permanente transformação (2000, p. 22).

As pesquisas baseadas nas ciências sociais pretendem compreender o movimento real do objeto a ser estudado, buscando não somente identificar, mas também desvelar os interesses e os antagonismos que constroem essa realidade. Tais perspectivas permitem ao pesquisador não conceber o objeto de estudo como algo acabado, mas como um conjunto de processos determinados socialmente em um dado período histórico (Santos, 2010).

Para isso, é necessário a utilização de instrumentais técnicos metodológicos, que auxiliam na compreensão do objeto. Este instrumental caminha vinculado a uma teoria, a qual norteia os instrumentos para a realização da pesquisa. Por isso, nenhuma pesquisa é neutra (Minayo, 2000).

Para a construção desse texto foi utilizado o método de pesquisa qualitativa. Isso porque, por ele é capaz de apreender e interpretar fenômenos sociais pela sua totalidade, considerando contido neste bojo de análise os valores, sentimentos e experiências que estão inseridas nas relações sociais dinâmicas. Esse método de pesquisa possibilita investigar a realidade de diferentes atores, além de associar a empiria à sistematização do conhecimento a partir do marco teórico metodológico (Guerra, 2014).

Com isso, o estudo em tela trata-se de uma revisão bibliográfica integrativa das temáticas que perpassam a integralidade do cuidado e atenção ao cuidador principal no processo de tratamento de câncer da clínica de cabeça e pescoço, além da utilização das experiências/vivências das autoras nos atendimentos a esses usuários e suas redes sociais de apoio na enfermaria e ambulatório de um hospital oncológico que pertence a alta complexidade do sistema público de





saúde brasileiro. Pontua-se que os materiais analisados da revisão bibliográfica foram acessados por artigos virtuais ou por livros e fichamentos disponibilizados via modo físico.

Adoecimento oncológico dos pacientes da clínica de cabeça e pescoço e a presença da rede social de apoio: transformações no cotidiano dos atores envolvidos

As doenças crônicas são ocasionadas por múltiplos fatores, tendo um tratamento complexo, duradouro e que produz incapacidades de distintas esferas. O tratamento requer diversos serviços e profissionais de saúde, associado a mudanças profundas no cotidiano dos usuários e pessoas que vivem ao seu redor. Tais iniciativas não acarretam a cura plena da doença, mas sim o controle contínuo. De acordo com Barsaglini (2013).

Por ser objeto complexo, os adoecimentos crônicos envolvem processos igualmente complexos quantos aos saberes e às práticas a eles dirigidas, seja pelos profissionais de saúde, pelos gestores, pelos pesquisadores e, centralmente, pelos adoecidos e pelos que estão no seu entorno (p. 70).

O câncer é uma doença crônica que tem se configurado mundialmente como um complexo problema de saúde pública. As suas causas possuem uma multiplicidade de fatores, como os: biológicos, culturais, econômicos e sociais. Dependendo do tipo de câncer, as causas do adoecimento são intrinsecamente relacionadas com a desigualdade social, o que demanda uma atuação integrada dos profissionais que trabalham em equipes multiprofissionais, assim como a integralidade dos níveis de atenção que compõe o sistema de saúde.

Segundo a Estimativa do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA) para o biênio 2018-2019, haverá ocorrência de 600 mil casos novos de câncer, para cada ano, na população brasileira. Excetuando-se o câncer de pele não melanoma (cerca de 170 mil casos novos), ocorrerão 420 mil casos novos de câncer. Essas estimativas refletem o perfil de um país que possui os cânceres de próstata, pulmão, mama feminina e cólon e reto entre os mais incidentes, entretanto ainda apresenta altas taxas para os cânceres do colo do útero, estômago e esôfago. (Inca, 2018. p. 25).

Com isso, a estimativa do câncer no Brasil exige refletir na articulação sobre a condição de vida e as características de adoecimento da população. Ressaltando dessa forma que, as demandas que chegam aos serviços de saúde





são reflexos das determinações sociais que incidem no processo de adoecimento. (Aranda, 2018).

O diagnóstico de câncer acarreta transformações na vida dos sujeitos, causando implicações trabalhistas, emocionais, sociais, físicas, e, sobretudo na organização familiar e comunitária. Esta patologia crônica abarca determinantes sociais que rebatem na condição de vida dos usuários, principalmente no que diz respeito a questões socioeconômicas e culturais. Apresenta sintomas por longos períodos (tratamento prolongado), onde mesmo estando na fase do controle do tratamento também é necessária a realização de revisões periódicas, com grande número de deslocamento à unidade hospitalar. Com isso, o processo de cuidado dos pacientes engloba vários fatores, que vão desde uma reflexão singular da vivência dos sujeitos em seu cotidiano, até o acesso e continuidade do processo de tratamento disponibilizado pelas redes de serviços.

Percebe-se nas intervenções no campo de atuação e nas bibliografias disponíveis que, o câncer de cabeça e pescoço é ocasionado, na maioria das vezes, por fatores de risco relacionados ao uso e abuso de álcool e outras drogas, tendo o perfil predominante de homens, pauperizados, inseridos informalmente no mercado de trabalho e que possuem baixa escolaridade. A clínica de cabeça e pescoço possui uma realidade que evidencia as condições de vida dos pacientes e sua rede comunitária, onde se verifica que as expressões da questão social⁴, possuem bastante relevância na relação saúde/doença, sendo muitas vezes predominantes para garantir acesso e permanência do processo de tratamento (Boing & Antunes, 2011).

O plano de tratamento dos pacientes de cabeça e pescoço corresponde, em sua maioria, à realização de cirurgias, as quais, muitas vezes, ocasionam sequelas aos pacientes, fazendo com que muitos fiquem deficientes visuais e/ou sem possibilidade de comunicação verbal, sendo a presença de um cuidador crucial. Todavia, por ter usuários com o perfil prevalente de vida pregressa de uso abusivo de drogas lícitas e ilícitas, os vínculos comunitários e familiares encontram-se fragilizados e/ou rompidos. Esta fragilidade da rede social acaba causando empecilhos para o tratamento, tanto em quesitos relacionados ao cuidado mais clínico (curativos, aplicação de medicação, higiene dos equipamentos que utiliza etc), quanto em relação a prestação afeto, vínculo, acolhimento e auxílio.

⁴ Segundo Iamamoto (1999), “a questão social é apreendida como um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por parte da sociedade” (p. 27).





Neste trâmite, os cuidadores também são solapados por este processo, pois mudam sua rotina cotidiana em distintos aspectos para poderem dar prosseguimento aos cuidados dos pacientes oncológicos. Estes rebatimentos ainda são mais avassaladores, principalmente em tempos de desresponsabilização do Estado e incentivo ao familismo.

[...] na perspectiva da baixa oferta de serviços pelo Estado, tendo, as famílias, “a responsabilidade principal pelo bem-estar social”. Acepção decorrente do modelo tradicional da família do provedor masculino, o foco da ação pública conclama à centralidade da família, para a proteção de seus membros e, diferentemente de um sistema “prófamilia”, que estabelece cuidados à família para o exercício do cuidar, o familismo se pauta na solidariedade dos membros (Zola, 2015, p. 5859).

Salienta-se que, na grande maioria das vezes, as pessoas que ficam intituladas e absorvem a responsabilidade de serem cuidadoras são as mulheres da composição familiar, principalmente as companheiras e/ou as filhas dos pacientes. Tal definição advém de um processo definido historicamente no modo de produção capitalista, que demarcou o espaço das atividades domésticas do lar e da família para as mulheres, e os homens foram destinados ao trabalho econômico no mercado de trabalho (Freitas, 2008).

Na discussão sobre cuidado, outro ponto de análise importante é de que mesmo com significativos avanços relacionados ao entendimento, planejamento e execução da política de saúde, há uma incipiência de legislações ou documentos formais que respaldem os cuidadores durante o processo de tratamento. Em muitas ocasiões esses cuidadores desempenham tal função sem nenhum recebimento de auxílio financeiro por parte do Estado e muitas vezes tem suas funções laborativas prejudicadas tendo que abdicar de trabalhar no mercado de trabalho para cuidar exclusivamente.

Apenas servidores públicos possuem algumas garantias de afastamento das atividades de trabalho para os cuidados de saúde de familiares, o que exclui a maior parte dos trabalhadores brasileiros que possuem vínculo celetista ligado a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT),⁵ ou os que não possuem vínculo algum, mas prestam serviços à terceiros.

Evidencia-se que esses cuidadores não são configurados como protagonistas do processo de cuidado, mas sofrem com as questões que perpassam o mesmo. Em alguns casos, eles são vistos pelas equipes de saúde apenas como “captadores”

⁵ Ver Decreto Lei nº 5452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm





de informações relacionadas aos cuidados dos pacientes, sem serem considerados como atores que também são detentores de conhecimentos, os quais devem ser potencializados pelas equipes de saúde durante o processo de cuidado. Esta interação entre os integrantes da dinâmica do cuidado deve ser realizada por uma comunicação efetiva, que se retroalimentam na busca pelo conhecimento e reelaboração dos saberes adquiridos.

Logo, para a equipe de saúde é importante identificar as potencialidades dos cuidadores e o seu papel fundamental no processo de saúde-doença o que demonstra a necessidade de um olhar mais aprofundado e reflexivo não só em relação aos pacientes, mas também em relação aos cuidadores, no sentido de se atentar ao processo comunicativo que se estabelece durante todo o tratamento.

Dessa forma, os cuidadores contribuem para a construção do cuidado integral do paciente, sendo também demandantes de atenção e acolhimento nesta trajetória. Tal aspecto demonstra a importância de estudos como este que promovam a compreensão dos cuidadores durante o tratamento oncológico, tendo em vista analisar o processo de tratamento sob suas vivências nessa trajetória e com isso, até mesmo, servindo como uma iniciativa para propor políticas públicas que atendam também este público.

Considerações finais

Mesmo com vastos avanços relacionados ao processo de tratamento oncológico, este diagnóstico ainda apresenta uma carga de sofrimento que afeta não apenas aos pacientes, mas também a sua rede social de apoio e a equipe profissional que trabalha nos casos. Com isso, destaca-se que o câncer ocasiona grandes transformações na vida dos atores envolvidos na dinâmica do tratamento, e cada grupo familiar constrói seus próprios modos de agir e enfrentar este momento. Neste bojo, ressalta-se que os cuidadores também são solapados por desgastes físico e emocional devido ao acompanhamento prolongado, mudando suas rotinas tanto quanto os pacientes.

Conhecer a base estrutural da rede de cuidados é essencial na definição da linha de atuação dos profissionais de saúde. É de suprema importância que todos os níveis de atenção do sistema funcionem de forma efetiva, para que assim ocorra uma comunicação integral e de qualidade. Baseando-se também na integralidade do cuidado, cabe ressaltar a importância crucial da presença dos cuidadores, especialmente na clínica de cabeça e pescoço, sobretudo pelo fato do tratamento ocasionar profundas transformações físicas nos pacientes, ficando os





mesmos muitas vezes, sem a possibilidade de comunicação oral (sujeitos a laringectomia total ou parcial) e/ou perdem a visão (exenteração de órbita).

Entretanto, mesmo sendo observado que a presença da rede social de apoio é essencial no processo de tratamento, não existem políticas públicas brasileiras para respaldarem os mesmos quando estão engajados neste processo de cuidado, principalmente no que diz respeito a ausência de licença para acompanhar familiar enfermo quando se trata de trabalhadores com vínculo celetista.

Dessa forma, percebe-se que muitos estudos evidenciam o papel do cuidador como um facilitador do cuidado dos pacientes. Todavia, há uma necessidade de ampliação de discussões sobre o protagonismo desses cuidadores enquanto sujeitos que também carecem de cuidados, tanto pelas equipes de saúde quanto pela criação de políticas públicas específicas que atendam às necessidades reais desses atores.

Referências bibliográficas

ARANDA, A.L.B (2018). Desigualdade social, câncer e sua associação na literatura científica. *Diálogos em Saúde Pública e Serviço Social*. 2018.

BARSAGLINI, R. A. (2013). Adoecimentos crônicos, condições crônicas, sofrimentos e fragilidades sociais: algumas reflexões. In A. M. Canesqui (org.), *Adoecimento e sofrimento de longa duração*. São Paulo: Hucitec.

BOING, A. F. & ANTUNES, J.L.F. (2011). Condições socioeconômicas e câncer de cabeça e pescoço: uma revisão sistemática de literatura. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16(2), 615-622. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2011.v16n2/615-622/>

BRASIL. LEI Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990. LEI ORGÂNICA DA SAÚDE. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, set. 1990.

BRASIL. LEI 8.142, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1990b. Seção 1.

BRASIL. DECRETO – LEI Nº 5452, DE 1º DE MAIO DE 1943. Dispõe sobre a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, 1943.

BRAVO, M. I. S. (2011). *Serviço Social e reforma sanitária: Lutas sociais e práticas profissionais*. 4ª edição. São Paulo: Cortez.





BRAVO, M.I. S. & MATTOS, M. C. (2012). Reforma sanitária e projeto ético-político do Serviço Social: elementos para o debate. In A. M. Vasconcelos; A. S. Gama, G. L. Monnerat & M. I. S. Bravo (orgs.), *Saúde e Serviço Social* (pp. 25-49). 5ª edição. São Paulo: Cortez.

COELHO, M.A. (2008). *Imediatividade na prática profissional do Assistente Social*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da ESS/UFRJ, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp108860.pdf>.

FREITAS, T. V. (2008). Experiências de socialização do trabalho doméstico na América Latina. In M. L. Silveira & N. Tito (orgs.). *Trabalho Doméstico e de cuidados – Por outro paradigma de sustentabilidade da vida humana* (pp.27-53). São Paulo: Sempreviva Organização Feminista.

GUERRA, E. L. A. (2014). *Manual de Pesquisa Qualitativa*. Belo Horizonte: Grupo Ânima Educação.

IAMAMOTO, M. V. (1999). *O Serviço Social na contemporaneidade; trabalho e formação profissional*. 2ª edição. São Paulo: Cortez.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA (INCA) (2018). *Estimativa 2018: incidência de câncer no Brasil*. Rio de Janeiro: INCA.

MEIHY, J. C.S.B. & Holanda, F. (2011). *História Oral: Como fazer, como pensar*. São Paulo: Ed Contexto.

MINAYO, M. C.S. (2000). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 7ª edição. São Paulo: Hucitec.

MINAYO, M. C.S. (org.) (2000). *Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade*. 18ª edição. Petrópolis: Vozes.

MINAYO, M.C.S.; Souza, E.R. & Constantino, P. (coords.) (2008). *Missão prevenir e proteger: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro*. [online]. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/y28rt/pdf/minayo-9788575413395-03.pdf>.

MIOTO, R.C.T. & Nogueira, V.M.R. (2009). Serviço Social e Saúde – desafios intelectuais e operativos. *Ser Social*, 11(25), 221-243.

MONTAGNER, M.I. & Canesqui, A.M. (2013). Experiências cotidianas no “acompanhamento” de mulheres com câncer de mama. In A. M. Canesqui (org.). *Adoecimento e sofrimento de longa duração*. 1ª edição. São Paulo: Hucitec.

PINHEIRO, R; Guizardi, F.L. In: PINHEIRO, Roseni e Mattos, Ruben Araújo de (org.) (2006). *Cuidado: as Fronteiras da Integralidade*. Rio de Janeiro: CEPESC/UERJ, ABRASCO.

SANTOS, C.M. (2010). *Na prática a teoria é outra? Mitos e dilemas na relação entre teoria, prática, instrumentos e técnicas no Serviço Social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.





SOUZA, M. T; Silva. M. D. & Carvalho, R. (2010). Revisão integrativa: o que é e como fazer. *Revista Einstein*, 8(1), p. 102-106. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/eins/v8n1/pt_1679-4508-eins-8-1-0102.pdf.

ZOLA, M.B. (2015). Políticas Sociais, família e proteção social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. In R. C. T. Miotto; M. S. Campos & C. M. Carloto (Orgs.). *Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social* (pp.45-94). São Paulo: Cortez.







AS DISCREPÂNCIAS NO ACESSO À SAÚDE A DEPENDER DA ORIGEM RACIAL

Zaiden Geraige Neto¹

Faculdade de Direito da USP – Ribeirão Preto (FDRP/USP)

Ana Carolina Pedrosa Massaro²

Centro Universitário Moura Lacerda; UNAERP

Resumo

O presente artigo se valeu da pesquisa bibliográfica, documental, qualitativa e quantitativa, e dos métodos dedutivo, indutivo e analítico, para tratar da discriminação no acesso à saúde reprodutiva da mulher negra, tomando como referencial os dados quantitativos apresentados na Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS 2006), realizada pelo Governo Federal brasileiro, por meio do Ministério da Saúde, a fim de se traçar parâmetros de comparação entre os atendimentos prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às mulheres negras e aqueles que são prestados às mulheres brancas. Restou demonstrado que as condições socioeconômicas, quando associadas ao fator cor da pele/raça, colocam a mulher negra, pobre, com baixa escolaridade e não possuidora de plano de saúde em desvantagem se comparada à branca, o que reafirma a segregação racial e o

¹ Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP; Professor do Programa de Pós-Graduação da UNAERP; Professor convidado do curso presencial de pós-graduação em Direito Processual Civil da Faculdade de Direito da USP – Ribeirão Preto (FDRP/USP) e Advogado.

² Professora de Direito no Centro Universitário Moura Lacerda, Mestranda no Programa de Mestrado da UNAERP de Direitos Coletivos e Construção da Cidadania e Advogada.





preconceito institucionalizado no ambiente de saúde pública. Pondera-se que o mencionado racismo institucionalizado na área da saúde deva ser combatido através de políticas públicas afirmativas, trazendo-se para análise a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), instituída em 2006 e em cuja implementação verifica-se falhas estatais no sentido de capacitar os profissionais da saúde e os gestores do programa, bem como de informar a população em geral e especialmente os cidadãos interessados, a ceifar direitos sociais e a inviabilizar o exercício da cidadania.

Palavras-chave: Raça; Saúde Reprodutiva e Discriminação.

Introdução

Por muitos anos no Brasil a questão racial foi dominada pelo mito da democracia racial, por meio da qual atribuíu-se o preconceito e a discriminação contra o negro à posição socioeconômica inferiorizada por ele ocupada na sociedade, especialmente considerando-se as consequências nefastas do período escravocrata.

Ocorre que as perspectivas de análise dessa temática mudaram consideravelmente desde a década de 1980 e a comunidade acadêmica reconheceu que a inserção social de um indivíduo está intimamente relacionada à sua cor, razão pela qual a utilização da raça como fator classificatório não pode mais figurar apenas como uma herança histórica, mas sim como um reprovável mecanismo reprodutor de desigualdades raciais, atendendo aos anseios de um grupo racialmente hegemônico.

Nestes termos, não há como negar que a posição socioeconômica inferiorizada a qual a população negra foi relegada se deve muito mais às repetidas negatórias de oportunidades de ascensão social e econômica geradas pelo preconceito e a discriminação, do que ao passado escravocrata por si só.

Os trabalhos acadêmicos que motivaram a referida mudança de perspectiva na análise da segregação racial brasileira demonstraram que as exclusões e as abstenções de oportunidade se deram em diversos âmbitos da vida social da população negra, tais como no acesso à educação, na distribuição espacial (conduzindo-os para as periferias), na inserção no mercado de trabalho e no acesso à saúde.

O presente estudo tem por escopo analisar especialmente a segregação racial percebida na saúde reprodutiva da mulher negra, a envolver as questões





atinentes à sua sexualidade. Pretende-se demonstrar que a maior dificuldade de acesso aos serviços de saúde reprodutiva se dá, notadamente, pela discriminação racial que conduziu a população negra a se concentrar nas periferias, onde a infraestrutura de serviços é precária e muitas vezes inexistente.

O tema tem relevância social ímpar, pois visa explicitar as condições desiguais às quais as mulheres negras são submetidas, quando comparadas a outros estratos sociais, dado a sua cor ou ao pertencimento a determinado grupo étnico, no que diz respeito ao seu acesso à saúde reprodutiva.

Assim, este trabalho acadêmico se valerá da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS), empreendida pelo Governo Federal brasileiro, através do Ministério da Saúde, cujos resultados foram publicados em 2006, a fim de apurar em quais condições as mulheres negras são atendidas em suas necessidades relacionadas à saúde reprodutiva.

Com base neste referencial, quer-se averiguar o quanto as condições da mulher negra se aproximam ou se distanciam das experiências vividas pelas mulheres brancas em situações idênticas. Explicitar-se-á, ademais, as dificuldades de implementação das políticas públicas afirmativas de promoção da saúde da mulher negra, ferramenta esta que pretensamente conduziria à tão almejada equidade.

1. A Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS) – Concepção e análise dos resultados.

Com o propósito de averiguar as condições de saúde reprodutiva no Brasil, o Governo Federal, por meio do Ministério da Saúde, compilou informações relevantes à respeito da saúde reprodutiva e sexual das mulheres brasileiras, consubstanciada em um trabalho intitulado *Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher* (PNDS), cujos resultados foram publicados em 2006.

A mencionada pesquisa se deu no âmbito domiciliar, com entrevistas direcionadas às mulheres das cinco macrorregiões do país, tomando-se o cuidado de acionar amostragem no ambiente rural e urbano. Foram ouvidas 14.625 mulheres brancas e negras, cujas idades variaram entre 15 e 49 anos, a representar, respectivamente, 40% e 54% das entrevistadas. Avaliou-se também os filhos nascidos vivos nos cinco anos anteriores à pesquisa.

Além da cor da pele, critérios como idade da mulher, macrorregião de origem, ter contado com a presença de um acompanhante no momento do parto, residir em área urbana ou rural, ter ou não plano de saúde, bem como





as condições socioeconômicas foram considerados para se traçar as perspectivas demográficas da saúde reprodutiva no Brasil.

A pesquisa apontou que mulheres negras, com baixa escolaridade, precárias possibilidades financeiras e sem plano de saúde, apresentaram acesso mais desfavorável à saúde reprodutiva. Inevitável, portanto, associar as questões das desigualdades raciais com as condições de saúde reprodutiva no Brasil, a demonstrar que políticas públicas afirmativas são prementes para promover igualdade.

Relevante ponderar, por oportuno, que todas as categorias analisadas na pesquisa apontaram diferenças significativas entre mulheres brancas e negras, sendo exceção apenas a condição matrimonial das envolvidas, já que aproximadamente 64% das entrevistadas eram casadas ou viviam em união estável.

Da mesma forma, observa-se que o grau de escolaridade das mulheres negras é inferior ao das mulheres brancas, visto que 55,2% das negras atingiram 8 anos de estudos, enquanto que 57% das brancas alegaram ter estudado 9 ou mais

Tabela 1 Distribuição percentual¹ de mulheres negras e brancas segundo variáveis socioeconômicas e demográficas de muitas variáveis socioeconômicas e demográficas (PNDS 2001)

	Negras		Brancas		Total	
	% ¹	N ²	% ¹	N ²	% ¹	N ²
Idade (anos)						
15 a 19	10,9	1487	14,3	882	2299	
p = 0,017						
20 a 24	18,6	1431	18,3	880	2321	
25 a 29	15,9	1369	14,5	827	2296	
30 a 34	14,2	1307	13,7	808	2107	
35 a 39	13,5	1187	13,3	831	1958	
40 a 44	12,4	1037	14,7	832	1869	
45 a 49	14,8	808	12,3	788	1598	
Região						
Norte	19,7	2016	3,2	489	2479	
p < 0,001						
Nordeste	35,4	2244	14,7	727	2971	
Sudeste	38,9	1895	49,7	1408	3111	
Sul	7,3	879	25,7	2282	3163	
Centro-Oeste	7,7	1823	8,7	1052	2915	
Residência						
Urbano	81,7	8150	85,3	4246	18396	
p = 0,001						
Rural	18,3	2486	14,6	1741	4229	
Religião atual³						
Católica	81,5	5597	62,7	3941	9538	
p < 0,001						
Evangelica ⁴	38,3	1945	22,3	1050	3295	
Outras	8,2	631	7,0	412	1043	
Religião ⁵	4,2	319	7,5	372	691	
Alimentação casado/unido						
Sim	84,6	5532	84,9	3903	9435	
p = 0,587						
Não	35,4	3196	35,0	2083	5189	
Anos de estudo⁶						
0 a 4	23,0	2287	10,8	1224	3511	
p < 0,001						
5 a 8	31,6	2790	27,3	1688	4388	
9 ou mais	44,5	3556	57,9	3029	6611	
Classe econômica⁷						
A e B	18,3	1175	34,7	1615	2990	
p < 0,001						
C	43,2	3739	46,2	2885	6607	
D e E	49,6	3790	19,1	1277	4977	
Plano de saúde⁸						
Não	79,5	7194	64,1	4209	11373	
p < 0,001						
Sim	20,5	1487	35,9	1778	3243	
TOTAL	100%	8528	100%	5987	14525	

Valores de p referentes ao teste qui-quadrado corrigido pelo planejamento; ¹Porcentagem obtida após ponderação; ²N não ponderado; ³Tradicional ou pentecostal; ⁴Exclui 6 mulheres negras e 12 brancas com informação prejudicada; ⁵Exclui 1 mulher branca com informação prejudicada; ⁶Exclui 65 mulheres negras e 53 brancas com informação prejudicada; ⁷Exclui 24 mulheres negras e 27 brancas com informação prejudicada; ⁸Exclui 7 mulheres negras e 2 brancas com informação prejudicada





anos. De todas as entrevistadas, somente 20,5% das mulheres negras possuem plano de saúde. Já as mulheres brancas são 35,9%.

Tais avaliações de dados foram procedidas pela demógrafa Elza Berquó, do Centro Brasileiro de Análises e Planejamento (CEBRAP), a partir das informações disponibilizadas pelo PNDS 2006, cujos estudos foram reportados no artigo acadêmico intitulado “Atenção em saúde reprodutiva no Brasil: eventuais diferenciais étnico-raciais” (Berquó & Lago, 2016), no qual se produziu a Tabela abaixo colacionada:

Não fosse apenas pela análise da desigualdade socioeconômica verificada entre as mulheres negras e brancas, os dados coletados através da *Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher* (PNDS 2006) apontaram também uma defasagem nos atendimentos pré-natais, no parto e na presença de um acompanhante no momento do nascimento do filho. Com efeito, mulheres negras recebem atenção diferenciada e desprestigiada pelas instituições e órgãos de saúde nacionais, a comprometer a equidade de tratamento garantido a todo cidadão brasileiro, através da Constituição Federal de 1988.

Interessante notar, todavia, que os parâmetros de desigualdade racial verificados no PDNS 2006 são amenizados quando as condições das mulheres são controladas pela classe social que estas ocupam. Assim, mulheres brancas e negras com as mesmas possibilidades financeiras experimentam realidades similares quando do acesso à saúde.

Todavia, tal análise não atenua a percepção de que exista um racismo institucionalizado, a discriminar por cor de pele o acesso à saúde no Brasil, seja porque o número de mulheres negras pobres é maior que o número de mulheres brancas nesta condição, seja porque a análise empreendida através do PNDS 2006 foi meramente quantitativa, não abordando a qualidade dos atendimentos médicos realizados em território nacional.

Nestes termos, não se nega a importância do estudo empreendido pela Pesquisa Demográfica Nacional de Saúde da Criança e da Mulher. Todavia, reconhece-se que, para se averiguar com exatidão as desigualdades no acesso à saúde das mulheres negras, há que se avaliar a forma como elas são tratadas dentro das instituições de saúde. Está-se, portanto, chamando a atenção para a qualidade do atendimento das mulheres negras, a demandar um preparo dos gestores e profissionais da saúde, a fim de garantirem a equidade do cuidado e, finalmente, vencerem o racismo institucional que se perfaz na área da saúde.





2. O racismo institucional na área da saúde

O racismo institucional é caracterizado como qualquer prática discriminatória racial que se dê nos átrios de órgãos públicos, organizações ou instituições governamentais, empresas, corporação ou universidades, e que restam evidenciados em processos, atitudes e comportamentos que demonstram discriminações oriundas unicamente de estereótipos, da ignorância ou falta de atenção e do preconceito inconsciente, a colocar pessoas ou grupos raciais em desvantagens.

Neste diapasão, para melhor compreender as desigualdades raciais e de gênero no Brasil é preciso analisar o racismo que atua de forma difusa e sistêmica no funcionamento cotidiano das instituições de saúde, a produzir desigualdade na prestação dos serviços, bem como a negar oportunidades e benefícios a uma parcela da sociedade, tomando como fator classificatório a raça.

A análise da temática foi objeto de estudo empreendido pelo próprio Governo Federal brasileiro, que lançou mão da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, oficializada em maio de 2009, cujo objetivo central é “promover a saúde integral da população negra, priorizando a redução das desigualdades étnico-raciais, o combate ao racismo e à discriminação nas instituições e serviços do SUS” (Portaria nº 992/2009)

Neste contexto, o mesmo Ministério que elaborou a mencionada Política Nacional, reconheceu a ineficiência do Governo brasileiro em conter as iniquidades percebidas na prestação de serviços de saúde dedicados às populações negras, quando comparadas às demais etnias.

O Ministério da Saúde compreende a situação de iniquidade e vulnerabilidade que afeta a saúde da população negra – precocidade dos óbitos, altas taxas de mortalidade materna e infantil, maior prevalência de doenças crônicas e infecciosas e altos índices de violência – e reconhece que o racismo vivenciado pela população negra incide negativamente nestes indicadores, comprometendo o acesso desta população aos serviços públicos de saúde; já que a boa qualidade da saúde gera condições para a inserção dos sujeitos nas diferentes esferas da sociedade de maneira digna, promovendo sua autonomia e cidadania. (Ministério da Saúde, 2006).

O reconhecimento acima colacionado representou importante passo para viabilização e implementação de políticas públicas afirmativas no sentido de





combater as referidas discriminações e desigualdades, a fim de se garantir o efetivo acesso das populações negras à saúde.

Neste contexto, ao passo que o racismo institucional é efetivamente analisado, dá-se ensejo a reflexões e ações sociais criadoras de políticas públicas que buscam promover a igualdade racial, reafirmando-se a cidadania e a democracia.

3. Política Nacional de Saúde Integral da População Negra

Com a finalidade de avaliar a realidade de acesso à saúde da população negra, bem como para viabilizar políticas públicas afirmativas, criou-se, em 2004, por meio da Portaria nº 1.678/2004, o Comitê Técnico de Saúde da População Negra do Ministério da Saúde. Tal Comitê elaborou textos que posteriormente tornaram-se guias para a busca pela equidade.

Com efeito, em 10 de Novembro de 2006, foi aprovada a *Política Nacional de Saúde Integral da População Negra* (PNSIPN), que em 2008 foi pactuada na Comissão Intergestores Tripartite, dando origem à Portaria nº 992/2009, do Ministério da Saúde.

A mencionada Política Pública é marcada pelo reconhecimento do racismo institucional, no que diz respeito às condições de saúde da população negra, a visar, precipuamente, a redução das desigualdades étnico-raciais e o combate à discriminação de raça/cor percebida nas instituições e serviços do SUS.

Por óbvio, o sucesso da Política Pública em comento depende do compromisso de seus gestores e técnicos, bem como de uma efetiva coordenação do programa e do apoio dos movimentos sociais relacionados à temática em questão. Se assim fosse, o mencionado programa seria implementado em parceria pelo Governo, pelos profissionais da saúde e pela comunidade civil, a garantir efetividade aos trabalhos empreendidos.

Não há como negar que o processo de implementação da PNSIPN – iniciado em 2006 e reafirmado pela edição da Portaria nº 992/2009 –, deu-se em período em que a temática social foi colocada no cerne das discussões nacionais, o que colaborou para o avanço de direitos sociais, bem como para a consolidação de novas pautas de reivindicações de direitos pelos movimentos negros, tais como o acesso a políticas e serviços de saúde e educação de qualidade.

Todavia, em que pese o momento propício em que foi lançada, a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra ainda é desconhecida para um número expressivo dos profissionais da saúde, bem como pela própria população, que deveria se valer dela. Há que se aduzir que a mencionada ignorância





se dá não apenas em relação ao conteúdo da PNSIPN, mas sobretudo quanto à forma pela qual o racismo institucional impacta a vida do cidadão, e especialmente o atendimento dedicado à mulher negra no ambiente de saúde pública.

Lamentavelmente, ainda que bem intencionados e cientes de que seja salutar o combate ao racismo e à discriminação nas instituições e serviços públicos, os gestores que assumem o compromisso de propagar os ditames da referida Política Pública, na maioria das vezes, não sabem como fazê-lo, já que não foram devidamente instruídos pelo Estado.

Neste contexto, observa-se que o despreparo de gestores, de profissionais da saúde e da própria população, quanto aos mecanismos de combate ao racismo institucional na área da saúde, conduz para o agravamento da segregação racial e torna inócua a política pública desenhada com a finalidade de combater as desigualdades raciais.

Considerações Finais

O presente artigo se dedicou à análise da discriminação no acesso à saúde da mulher negra no Brasil, fazendo-o através de uma perspectiva analítica, ao passo que buscou apurar dados quantitativos apresentados na *Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher* (PNDS 2006), a fim de traçar parâmetros de comparação entre os atendimentos de saúde reprodutiva que são ofertados pelo SUS para as mulheres negras e brancas.

Constatou-se, a partir do referido parâmetro, que as mulheres negras, pobres, com baixa escolaridade e não possuidoras de plano de saúde, experimentam desvantagens no atendimento das suas necessidades de saúde, o que reafirma a segregação racial perpetrada naquele ambiente.

Não fosse apenas por isso, ponderou-se que a mencionada pesquisa (PNDS 2006) é insuficiente para avaliar as condições dos atendimentos prestados às mulheres, visto que se atem tão somente a análise quantitativa e não à qualidade dos serviços médicos desempenhados nos átrios das instituições e órgãos de saúde nacionais.

Neste compasso, os trabalhos acadêmicos aqui desenvolvidos sugeriram que o racismo institucional verificado paulatinamente na área da saúde deva ser combatido através de políticas públicas afirmativas, fazendo-se menção à *Política Nacional de Saúde Integral da População Negra* (PNSIPN), cujo objetivo central é eliminar a segregação racial da esfera pública de atendimento à saúde.





Ocorre, todavia, que a despeito de tal política pública ter sido implementada em 2006, o Estado brasileiro ainda não viabilizou meios adequados para capacitar os gestores do programa, tão pouco os profissionais da saúde, tendo também falhado na prestação de informações e divulgação dos direitos sociais ali contidos à sociedade de maneira geral.

Referida falha estatal compromete gravemente a persecução da igualdade racial traçada pela Carta Magna brasileira, assim como relega a população negra à negatória de direitos fundamentais, a comprometer a democracia e a cidadania, institutos de extrema relevância para Estado de Direito.

Vê-se, portanto, que não restam dúvidas de que há um longo caminho a se percorrer rumo à efetiva igualdade de acesso à saúde no Brasil, sendo certo que o combate ao racismo institucional é medida urgente para se preservar o patrimônio jurídico mais caro da República Federativa Brasileira, qual seja, a vida humana.

Referências bibliográficas

ABEP (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA) (2008). *Critério de classificação econômica Brasil*. Disponível em: <<http://www.abep.org/Servicos/Download.aspx?id=07>>. Acesso em: 26 mai. 2019.

ADORNO, R.; ALVARENGA, A. T. & VASCONCELOS, M. P. (2004). O quesito cor nos sistemas de informação. *Estudos Avançados*, 18(50), 119-123.

AQUINO, E. M. L. (2006). Gênero e saúde: perfil e tendências da produção científica no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, 40, 121-132.

BARATA, R. B. *et al.* (2007). Health Inequalities based on ethnicity in individuals aged 15-64, Brazil, 1998. *Cadernos de Saúde Pública*, 23(2), 305-313.

BARBOSA, M. I. S. B. (1998). *Racismo e saúde* [Tese de Doutorado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

BATISTA, L. E.; ESCUDER, M. M. L. & PEREIRA, J. C. R. (2004). A cor da morte: causas de óbito segundo características de raça no Estado de São Paulo, 1999 a 2001. *Revista Saúde Pública*, 38(5), 630-636.

BRASIL. MANUAL DE GESTÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE INTEGRAL DA POPULAÇÃO NEGRA. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_gestao_implementacao_politica_nacional.pdf Acesso em 28 de mai. 2019

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Indicadores e dados básicos para a saúde – 2007 (IDB-2007): tema do ano: nascimentos no Brasil. 2007. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ldb2007/tema.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2019.





BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher PNDS 2006: relatório final. Brasília, DF: Decit: Cebrap, 2008. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/pnds/img/relatorio_final_pnds2006.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. PORTARIA GM/MS n.º 1.678, de 13 de agosto de 2004. Cria Comitê Técnico para subsidiar o avanço da equidade na Atenção à Saúde da População Negra, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 992, de 13 de maio de 2009. Diário Oficial da União; 2009.

CAVENAGHI, S. (2009). Aspectos metodológicos e comparabilidade com pesquisas anteriores. In Ministério da Saúde do Brasil, *Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher PNDS 2006: dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança* (pp. 13-32). Brasília Decit: Cebrap.

CUNHA, E. M. G. de P. da (2009). Ítem raza/color: inclusión en las bases de datos brasileñas. In *Jornadas Argentinas de Población, 10*. Catamarca, Argentina: Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA).

GOLDENBERG, P.; MARSIGLIA, R; GOMES, M. H. A. (org.) (2003). *O clássico e o novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

KALCKMANN, S.; SANTOS, C.G.; BATISTA, L.E. & CRUZ, V. M. (2007). Racismo institucional: um desafio para a equidade no SUS?. *Saúde e Sociedade*, 16(2), 146-155.

LAGO, T. D. G. & LIMA, L. P. (2009). Assistência à gestação, ao parto e ao puerpério: diferenças regionais e desigualdades socioeconômicas. In Ministério da Saúde do Brasil, *Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher PNDS 2006: dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança*. Brasília, DF: Decit: Cebrap.

LAURELL, AC. (1983). A saúde-doença como processo social. In: E. D. N. Nunes (org.), *Medicina social: aspectos históricos e teóricos*. São Paulo: Global.

LEAL, M. C.; Gama, S. G. N. & Cunha, C. B. (2005). Desigualdades raciais, sociodemográficas e na assistência ao pré-natal e ao parto, 1999-2001. *Revista de Saúde Pública*, 39(1), 100-107.

LOPES F. (2005). Para além da barreira dos números: desigualdades raciais e saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, 21(5), 1595-1601.

PNDS – Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher. Banco de dados. 2006. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/pnds/banco_dados.php>. Acesso em: 05 mai. 2019.

SILVA, Z. P. et al. (2011). Perfil sociodemográfico e padrão de utilização dos serviços de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), 2003-2008. *Ciência e Saúde Coletiva*, 16(9), 3807-3816.

WERNECK, J. (2016). Racismo institucional e saúde da população negra. *Saúde e Sociedade*, 25(3), 535-549.





TEMA II

Pobreza e Exclusão Social







A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NUM CONTEXTO DE POBREZA

Fernando Campos

ISS – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Lisboa

Resumo

A violência doméstica é um problema social, que ao longo dos anos, se tem afirmado na sociedade portuguesa.

A pobreza nas famílias surge como um dos contextos no qual a violência doméstica se desenvolve.

Durante muitos anos, o silêncio permitiu que este problema não fosse devidamente equacionado em Portugal. Antes do 25 de Abril de 1974, os papéis sociais que tinham sido conferidos às mulheres portuguesas eram o de esposa e de mãe. O desempenho desses papéis implicava tudo o que se relacionava com a actividade doméstica: cuidar do marido e dos filhos.

No pós 25 de Abril de 1974, a situação alterou-se significativamente, no que aos padrões culturais e de mentalidade diz respeito. Contudo, em muitas famílias, ainda perdura o retrato apresentado.

A intervenção do Estado, legislando, de forma a tornar a violência doméstica como crime público, veio, em certa medida, alterar forma como este fenómeno passou a ser encarado e tratado. As vítimas devem denunciar os agressores. A sociedade deve proteger os seus membros, criando condições de integração das famílias mais vulneráveis.

Ao Estado pede-se que assuma o seu papel, que vai para além do legislativo e que consiste em criar condições para que as famílias tenham rendimento suficiente, que lhes permita ter uma vida com dignidade.





A violência doméstica não pode ser jamais considerada uma fatalidade, mas sim um problema social que, com a conjugação de esforços, se poderá prevenir e até mesmo atenuar.

Palavras-chave: violência doméstica; mulheres; pobreza; rendimento; sociedade

Introdução

Ao estarmos a atravessar, em Portugal, um período de vários casos de violência doméstica, este tema torna-se, por si só, de grande pertinência.

A violência doméstica ocorre quer no seio do casal, quer muitas vezes, após a separação. Quando esta acontece, nem sempre é bem aceite por um dos membros do casal e, a não-aceitação origina por vezes, situações de violência: que vão desde agressões verbais, físicas e/ou psicológicas. A reacção apresentada, inscreve-se na noção de posse. Para um elemento do casal, ou outro é sua propriedade.

Ao analisar a *violência doméstica num contexto de pobreza*, não se pretende excluir ou ignorar a violência doméstica noutros contextos, já que isso tornaria a análise redutora. Contudo, este tipo de análise permite um enquadramento socioeconómico do fenómeno.

Não se pretende fazer uma análise exaustiva do tema, mas sim, criar um espaço de reflexão sobre um problema que, embora seja transversal a diferentes regiões do mundo, assumiu extrema relevância Portugal, nos últimos dois anos, constituindo-se, em grande parte dos casos, em situações de homicídio.

Espera-se que as reflexões aqui desenvolvidas possam contribuir para enfatizar o problema, colocando a sociedade em alerta, não só para denunciar casos de violência doméstica, independentemente do contexto em que a mesma ocorra, mas, também, para criar condições de acolhimento e integração na sociedade das vítimas destes atos.

1. Enquadramento da violência doméstica em contexto de pobreza

“Genericamente podemos definir Violência Doméstica como um padrão de comportamento exibido por uma pessoa com o objectivo de obter e manter o controlo e o domínio relativamente a outra pessoa com a outra pessoa com a qual mantém relações familiares ou similares. Ou seja, a violência doméstica é toda a violência que ocorre na família” (Almeida, 2001, p.254).





Embora a violência doméstica diga respeito a atos de violência exercidos sobre pessoas dos dois sexos, certo é que a mulher aparece como vítima em maior número de casos.

O exercício da violência dá-se, na maioria dos casos, em contexto familiar, assuma este o modelo de família nuclear sem filhos ou com filhos.

Em Portugal, durante muitos anos, principalmente antes do 25 de Abril de 1974, devido à configuração familiar, cada elemento da família desempenhava um determinado papel. As mulheres tinham na sua maioria tarefas domésticas. As referidas tarefas compreendiam: cuidar do marido e dos filhos, bem como a manutenção da limpeza do lar.

O homem tinha a tarefa de trabalhar para o sustento da família, o que lhe garantia o título de “chefe de família”. De facto, era a ele que cabiam todas as decisões que implicassem a organização familiar.

As situações anteriormente descritas aconteciam no quadro cultural vivido na sociedade portuguesa da época, que era gerador de dependência económica e social da mulher e dos filhos, o que lhes conferia uma posição de submissão no seio familiar. Era esta dependência económica que dava ao homem o poder para governar a família como lhe aprouvesse.

A violência doméstica era uma realidade bem presente nesta altura, quer do ponto de vista verbal, quer físico. A sociedade, devido à ideia de família existente na altura, dava a sua anuência para estes actos de violência praticados pelo “chefe de família”.

As mulheres eram muitas vezes humilhadas. Essa humilhação correspondia muitas vezes aos maus tratos físicos, em casa, na rua, sendo que, em alguns casos os filhos eram espectadores desses maus tratos infligidos à mãe e, também, algumas vezes eram vítimas dessa mesma violência.

A mulher sofria em silêncio, na maior parte das vezes, culpando-se a si própria por não corresponder àquilo que seria uma verdadeira esposa e “dona de casa”, defraudando a educação que mãe lhe teria dado, preparando-a para essas tarefas.

O silêncio, a que a mulher estava votada, era resultado de várias situações. Os filhos ainda eram pequenos e, estando a maior parte das mulheres dependentes economicamente dos maridos, seria complicado a possibilidade de pensar em separação. Por outro lado, devido ao modelo cultural dominante, a responsabilidade pela separação era atribuída à mulher, o que em alguns meios implicaria a sua exclusão social.





Era com base nestes argumentos, que a violência doméstica ganhava sustentação e se ia consolidando.

Embora nas famílias com dinheiro houvesse violência doméstica – camuflada devido ao impacto social e simbólico que a revelação do mesmo traria para a família.

O contexto de pobreza absoluta em que grande parte das famílias vivia, potenciou o silenciamento da violência, não por receio de escândalo social, mas porque, a própria sociedade se encarregaria de excluir a mulher como vítima, transpondo essa vitimização para o homem, que tinha em casa uma mulher que não correspondia aos padrões do que deveria ser uma esposa e uma mãe.

A pobreza que existia em Portugal, era um ambiente propício a que a dependência económica conduzisse ao silêncio no caso de violência doméstica.

O homem “controla todos os recursos financeiros da família, priva-a de recursos e de assistência material (negar o acesso a bens materiais do casal como dinheiro, comida, medicamentos, pagamento de despesas regulares – água, luz, telefone). Também faz desta estratégia impedir a mulher de trabalhar, obrigá-la a dar-lhe todo o seu vencimento, ou tentar que seja despedida. Esta forma de violência persiste por vezes após separação, como forma de obrigar a mulher a regressar à situação de dependência anterior”(Almeida, 2001, p.258).

Há, contudo, a assinalar um elemento muito importante, que também esteve e está presente em muitos casos de violência doméstica – o consumo elevado de álcool.

O consumo de álcool é muitas vezes usado como desinibidor, com a intenção de melhorar os relacionamentos sociais. Contudo, quando consumido de forma excessiva pode provocar alterações comportamentais nefastas ao relacionamento familiar e social.

Mas, o álcool e, também, estupefacientes têm o efeito contrário sobre aquele que consome: não só não acalma, como potencia a violência, seja sobre o cônjuge, sobre os filhos e, até, sobre os outros familiares mais próximos como é o caso dos idosos. Verifica-se que, em situações de pobreza, as situações de violência doméstica são mais acentuadas, embora, como já foi referido, não sejam exclusivas desta condição.

Ultimamente, temos assistido, de acordo com a comunicação social, a um aumento de casos de violência doméstica, que, ao contrário do que acontecia no passado, terminam em homicídio.





As situações de violência doméstica, apresentadas ultimamente na comunicação social, na maior parte dos casos estão relacionadas com situações de não-aceitação da separação/divórcio. A maior parte destes casos tiveram um desfecho trágico, na medida em que, culminaram com a morte das vítimas.

O agressor aqui apresentado diz respeito sobretudo ao marido / companheiro – porque é o que está presente no maior número de casos – mas, a violência doméstica vai para além destes casos, como por exemplo o pai, padrasto, irmão, filho, ou outros membros da família.

Existe uma situação nova, que só há pouco tempo é que começou a ser conhecida, que é o caso da *violência no namoro*. Os contornos desta expressão de violência são, em tudo, semelhantes, ao que se passa no que se convencionou de violência doméstica. Também aqui, o ciúme, a ideia de posse, são as marcas presentes.

O namoro é, muitas vezes, assumido pelo casal, como um compromisso, igual ao casamento convencional, ou união de facto. Respeitando, contudo, a ideia que cada um terá do que é o namoro, dir-se-á que o namoro significa um período, no qual o casal mantém uma relação mais afetiva, através da qual se procuram conhecer melhor, comprometendo-se perante a sociedade, sem que esse compromisso os vincule perante a lei civil ou religiosa.

Algumas situações de violência doméstica ocorrem porque os casais, talvez não tenham dado espaço para se conhecerem. É evidente que determinados comportamentos só se tornam explícitos, algum tempo depois e, que não se terão manifestado na fase do namoro. Apesar de ser a fase do deslumbramento, das descobertas, deve também a fase do conhecimento.

Retomando a questão principal, pela falta de alicerce económico favorável, a pobreza – não sendo o único cenário – ainda é hoje, um cenário propício à violência doméstica. Porquê? Poder-se-iam apresentar um conjunto de justificações para a afirmação, mas, gostava de me deter sobre um dos principais alicerces da estrutura familiar – o alicerce económico.

“As pessoas que vivem na pobreza extrema são, dito de forma simples, pessoas que não conseguem satisfazer as suas necessidades básicas. A vida é uma luta diária pela dignidade e até mesmo pela sobrevivência” (Sachs, 2017, p.42).

À medida que o alicerce económico vai perdendo força, vai comprometendo a estrutura familiar, que aos poucos se vai desmoronando, fazendo-a cair.

Concretizando melhor, famílias onde faltam os alimentos, os medicamentos, o dinheiro para custear as despesas da habitação, dinheiro para comprar livros e outros materiais escolares e outras situações, são seguramente, famílias com





maior risco de poderem vivenciar situações de violência. O alicerce referido, não oferece condições de sustentação à estrutura familiar. Porquê, que a nossa família passa dificuldades e as outras não? As famílias que passam por estas situações sentem-se excluídas, marginalizadas. O álcool e os estupefacientes – já mencionados – vêm dar uma ajuda à fragilidade dos alicerces que sustentam a estrutura familiar. A seguir vem a revolta, que na maioria dos casos é assumida por um único membro: marido ou companheiro, que descarrega na figura feminina, por ventura a que apresenta maior fragilidade, toda essa revolta. Descarregando nela, a responsabilidade pela situação a que a família chegou. Embora, tenhamos assistido, ultimamente, a inúmeros casos de violência doméstica cujo motivo principal é passional, tal não invalida que o passional, em certos casos, surja na decorrência de problemas económicos que a família atravessa.

2. Para além do silêncio

“A luta contra a violência sobre as mulheres assume, hoje, contornos diferentes das primeiras denúncias e feministas das décadas de 60 e 70 do século XX. Contudo, a abordagem desta problemática, já tão assumida em termos de discursos oficiais, pode ser feita de forma diferente, consoante as perspetivas que orientam a intervenção” (Magalhães & Tavares, 2018, p.169).

A vergonha e o medo fazem com que muitas mulheres optem pelo silêncio. A sociedade por vezes é cruel, faz julgamentos, invertendo os papéis, passando a vítima para a categoria de culpada. O medo, também é uma realidade. Quantas ameaças, as mulheres, os filhos e demais família sofrem, em troca do silêncio.

A violência doméstica constitui-se como um atentado aos direitos humanos, à luz da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), aprovada pela ONU em 10 de Dezembro de 1948: artigo 3º e, nº3 do artigo 16º.

Quanto ao artigo 3º, leia-se: “todo o individuo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” e, no nº3 do artigo 16º, “a família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção desta e do Estado”¹.

Quanto ao artigo 3º da DUDH, é claro que todo o ser humano é livre e a sua vida deve ser defendida. Isto quer dizer que ninguém tem o direito de condicionar a liberdade dos outros, ainda que existam laços familiares, de amizade ou outros e muito menos tirar a vida. O agressor tipifica o estipulado neste artigo.

¹ Retirado da obra de Rodrigues, L.B. & Carneiro, A. S. (2011). *Direitos Humanos. Textos Fundamentais*, pp. 22-27.





Diz ainda: “direito à segurança pessoal”, ou seja, a todo o individuo deve ser garantida a segurança, seja pela família, pelo Estado e pela restante sociedade.

O nº3 do artigo 16º, retoma a ideia do artigo 3º, mas vai mais longe, quando, por um lado, reconhece a importância da família na sociedade e, por outro lado, responsabiliza a sociedade e o próprio Estado pela sua proteção.

A indiferença, quer por parte da sociedade, quer por parte do Estado, não tem razão de ser. A célebre frase: “entre marido e mulher, não se mete a colher”, não faz sentido. Uma vez que esteja em causa a integridade física e psicológica das pessoas, é dever da sociedade intervir, no estrito cumprimento da legalidade – denunciar.

O Estado, aparentemente cumpriu a sua tarefa. Legislou de forma a punir o(a) agressor(a) e a proteger a vítima, tornando a violência doméstica, como crime público, (*Lei 7/2000, de 27 de Maio*).

As vítimas têm de romper com o silêncio, perder o medo e pedir ajuda, quer junto de familiares, vizinhos, nunca ficar em silêncio.

Por vezes, o silêncio é consequência de – apesar dos maus-tratos – a vítima ainda ter sentimentos para com o agressor, desculpando-o com a bebida, com os problemas no emprego ou com o desemprego. Ora, a violência, quase sempre se repete, alheia a sentimentos.

Retomando a questão do Estado, legislar é importante, uma vez que se constitui em suporte jurídico que protege as vítimas e, sendo considerado um *crime público*, serve como efeito dissuasor. Mas, apesar de se reconhecer a importância legislativa, o Estado, que tem como missão a satisfação do *bem comum*, que se entende como “o fim primário do Estado, resulta da conjugação de fins secundários que são inúmeros, tantos quantos aqueles que os homens, individualmente ou associados, prosseguem em vista da sua realização pessoal” (Rodrigues, 2003, p.116), não tem conseguido ser potenciador de condições, para que, se possam prevenir situações de violência doméstica. É necessário um trabalho a montante. Ou seja, o Estado tem de criar condições económicas e sociais para que as famílias possam viver uma vida com dignidade. “Emanando da dignidade humana, o que, através dos direitos fundamentais de terceira geração se pretende é que aqueles que têm direito a concretas prestações positivas – na área da saúde, da segurança social, do ensino, da habitação... – a estas possam aceder, não sendo afastadas ou mantidas fora do pleno gozo de uma vida condigna” (Garcia, 2016, p.34).

Assim sendo, tendo como referência a violência doméstica num contexto de pobreza, se as famílias tiverem o mínimo de condições para terem uma vida



digna, como foi referido em cima, as pessoas não se sentem excluídas, marginalizadas porque são pobres, mas sim, sentem-se pertença de uma sociedade que as quer integrar, independentemente do estatuto social a que pertencem. Tal pode não resolver o problema de fundo, da violência doméstica, mas pode criar condições para que a mesma seja reprimida, ou até em alguns casos, evitada.

Nesta sociedade, que abraça as *TIC*², que faz apelos constantes ao consumismo, numa economia de cariz *neoliberal* que enfatiza *o ter* em detrimento do *ser*, não se pode esquecer aqueles e aquelas, que nessa mesma sociedade têm sede. Sede de justiça, de humanismo. “Enquanto uns esbanjam, sem qualquer consciência social, outros vivem o tormento da escassez” (Mendonça, 2018, p.139).

3. Visão Prospetiva

Pelo que foi apresentado, a violência doméstica, sendo um fenómeno social, implica toda a sociedade. Ninguém, nem o Estado, pode ficar indiferente a esta problemática, que em Portugal, nos últimos tempos, tem assumido dimensões bastante preocupantes.

O contexto escolhido, para as questões da violência doméstica – a pobreza – não é o único contexto onde este problema social se desenvolve. Contudo, foi o retomar de um contexto antigo, para dizer, que apesar de existirem outros contextos, onde a violência doméstica se desenvolve; a pobreza, ainda continua a ser, um indicador importante, a ter em conta, quando se aborda a questão da violência doméstica.

Analisando, prospectivamente, a violência doméstica, poder-se-á dizer, que a mesma pode vir a ser reduzida. Para tal, é necessário que todos os implicados na possibilidade de isso acontecer desempenhem o seu papel.

O Estado, não pode negligenciar o seu papel, de criar condições para que às famílias não falte o sustento e, outras condições, que lhes permita uma vida com dignidade. A legislação é importante, mas, *sabe a pouco*.

As vítimas devem perder o medo, pedir socorro e denunciarem estas situações, que para além de desumanas, podem – como tem acontecido – ter um desfecho, que ponha em perigo a própria vida humana. O *Ser Humano* – neste caso particular, a mulher – deve-se sentir inteiramente livre. “A liberdade manifesta a grandeza de cada homem, se for bem exercida. E é por ela que o homem caminha de perfeição em perfeição, subindo acima de si mesmo e tornando-se para muitos verdadeiro modelo” (Rodrigues, 2008, p.16).

² *TIC* – Tecnologias da Informação e da Comunicação.





A sociedade em geral, deve proteger os seus membros, criando condições de inclusão, denunciando os(as) agressores(as) e integrando as vítimas, não fazendo julgamentos, tantas vezes injustos e incorretos. Diz-nos ainda Rodrigues (2008, p.16) que “nós estamos num mundo em que não poucos se deixam convencer por aparentes verdades que são falsas, perfeitas armadilhas em que vamos ficando presos”.

Reforçando, o que refere o autor anteriormente citado, Campos (2019, p. 189) afirma que: “existe hoje a tentação do *caminho* fácil, individualista, em que cada um procura assegurar de que chega à meta por si traçada, sem ter em devida conta o *caminho* e as metas definidas por todos os outros. E não raras as vezes o *caminho* de um passa pela anulação do outro. O *Ser Humano* tem revelado dificuldades em caminhar em conjunto. Mas é precisamente no caminhar em conjunto que se percebe o valor da entreaajuda e a necessidade de salvaguardar também a dignidade do outro”.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, S.F. de (2001). *A Violência Conjugal*. In Silva, L. F. de (Org.). “Acção Social na Área da Família”. Lisboa: Universidade Aberta.
- CAMPOS, F. (2019). *Na Senda dos Direitos Humanos. Breves passos*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- GARCIA, M. da G. (2016). *Como defender hoje a Dignidade Humana*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- MAGALHÃES, M. J. & TAVARES, M. (2018). Os *contributos dos feminismos na luta contra a violência sobre as mulheres*. In Dias, I. (Coord.). “Violência doméstica e de Género. Uma abordagem multidisciplinar”. Lisboa: Pactor – Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação, pp.157-173.
- MENDONÇA, J. T. (2018). *Elogio da Sede*. Lisboa: Quetzal Editores.
- RODRIGUES, A. dos R. (2008). *A Dignidade da Pessoa Humana e os seus Direitos*. Pesquisa sobre os Direitos Fundamentais do Homem. São João do Estoril: Principia Editora, Lda.
- RODRIGUES, A. dos R. (2003). *O Homem e a Ordem Social e Política*. Cascais: Principia, Publicações Universitárias e Científicas.
- RODRIGUES, L.B. & CARNEIRO, A. S. (2011). *Direitos Humanos. Textos Fundamentais*. Lisboa: Quid Juris – Sociedade Editora, Lda.
- SACHS, J.D. (2017). *A era do desenvolvimento sustentável*. Lisboa: Conjuntura Actual Editora.





PROTECCIÓN PENAL DEL TRABAJADOR Y RESPONSABILIDAD PENAL DE PERSONAS JURÍDICAS

María Soledad Gil Nobajas

Profesora Doctora de Derecho Penal – Universidad de Deusto (España)

Resumo

El presente trabajo tiene como objetivo una revisión crítica de las previsiones penales que regulan la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el ámbito del Derecho Penal laboral. La investigación parte de diferenciar la deriva expansionista que ha contagiado las últimas reformas del Código Penal español, ligada por un lado a la sociedad de la exclusión social y, por otro, a la sociedad de riesgos que caracteriza nuestra sociedad postindustrial. Exponente particular de esta segunda tendencia es el Derecho Penal económico y de la empresa, cuya aplicación judicial, en comparación con la de la delincuencia patrimonial tradicional, es muy inferior, debido a las dificultades dogmáticas y de prueba que presentan la mayoría de los delitos que integran esta especialidad penal. En concreto, se focaliza la atención en los delitos que atentan contra los derechos de los trabajadores, cuya legitimidad no ha sido tradicionalmente cuestionada hasta las últimas reformas penales por las que se han incorporado nuevos delitos para castigar penalmente conductas que ya son sancionadas en el orden social y administrativo. Sin embargo, esta expansión penal en el ámbito laboral, en parte cuestionable, no se ha visto acompañada de la posibilidad de sancionar penalmente a la propia empresa, lo que supone una insuficiente protección del trabajador, puesto que la comisión de los delitos





laborales implica generalmente la existencia de deficiencias organizativas y de una cultura de respeto a la legalidad que fundamenta en última instancia el modelo español de la responsabilidad penal de la persona jurídica.

Palavras-chave: Delito; Derecho Penal económico; protección del trabajador; responsabilidad penal de personas jurídicas

Introducción

Desde hace casi dos décadas las sucesivas reformas del Código Penal español han dado carta de naturaleza a una corriente expansionista e intervencionista del Derecho Penal que encuentra su origen en las políticas norteamericanas de ley y orden de principios de la década de los 90 del siglo pasado. Fórmulas como las de *three strikes and you are out*, *broken windows* y *zero tolerance*, han contagiado las leyes penales de los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno (Waquant, 2012: 203-205), lo que en el caso español ha cuajado en una serie de reformas de gran calado¹ especialmente focalizadas en un paulatino endurecimiento de los mecanismos punitivos para la prevención de formas de criminalidad tradicional de escasa entidad, vinculadas a las capas más desfavorecidas de la sociedad. El incremento del uso y rigor de la pena privativa de libertad según una orientación inocuidadora, la agravante de reincidencia cualificada, la prisión permanente revisable, la incriminación del top manta o la actual severidad de la regulación de los hurtos, prototipo de la delincuencia de bagatela, constituyen un buen exponente de esta corriente político-criminal.

No es posible entender esta tendencia punitiva sin tomar en consideración en este trabajo² las repercusiones que los procesos de globalización y progreso tecnológico han tenido en el modo de entender las relaciones interpersonales. El escenario arriba descrito apelaría según algunos a una modernización del Derecho Penal propia de nuestra sociedad postindustrial. En concreto, sería manifestación de la de sociedad de la marginación o sociedad de dos tiempos surgida de la mundialización técnico-económica, pues esta habría contribuido a agudizar las desigualdades sociales, tanto entre países ricos y pobres como

¹ Fundamentalmente la LO 15/2003, de 25 de noviembre, la LO 5/2010, de 22 de junio, y la LO 1/2015, de 30 de marzo.

² Este trabajo forma parte del proyecto de investigación “Hacia un modelo de justicia social: alternativas politico-criminales”, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España para los años 2019-2021 (Referencia RTI2018-095155-A-C22).





dentro de las fronteras de cada Estado (Bergalli, 2004: 71). Sin embargo, no hay nada más tradicional que la criminalización de la pobreza y de la exclusión, cuya manifestación delictiva históricamente ha colisionado con un sistema estatal caracterizado por el dominio y la distribución de bienes (Schünemann, 1992: 568). Lo que sí ha variado en este ámbito, como elemento novedoso o “moderno”, es la forma de percibir y comprender esta criminalidad, azuzada por los medios de comunicación y partidos políticos, entre otras variables, y que ha derivado en una política sin concesiones a la delincuencia que perturba la tranquilidad de la clase media alta.

Pero existe otra corriente expansiva del Derecho Penal genuinamente moderna y que vincula también con una sociedad postindustrial que es generadora de riesgos (Beck, 1998: 25); riesgos nuevos o ya conocidos, pero de alcance e incidencia mayor y de consecuencias más lesivas, resultado también de la globalización y progreso tecnológico (Silva, 2011: 178-182). En esta órbita se alinearían tres grupos de expansión penal, aunque la línea divisoria no siempre resulta clara (Mendoza, 2001: 41-42): a) prevención de riesgos que, de forma más o menos intensa, pueden incidir en la salud o mantenimiento de las condiciones de existencia del género humano; b) expansión punitiva vinculada con conductas que, total o parcialmente, venían siendo reguladas por otros sectores del ordenamiento jurídico, fundamentalmente por el Derecho Administrativo sancionador, pero que han pasado a incorporarse al Derecho Penal, como es la mayor parte del llamado Derecho Penal económico y de la empresa; c) respuesta penal a la propia globalización de formas de criminalidad que no son nuevas para el Derecho Penal (tráfico de drogas, blanqueo de capitales o delitos de terrorismo, entre otros).

1. Derecho Penal económico y de la empresa

Centrándonos en el segundo de los bloques señalados, el Derecho Penal económico y de la empresa supone una especialidad penal que encuentra en el sujeto con poder económico su perfil criminológico principal. Como ya indicó Sutherland en 1949, el fenómeno delictivo no es exclusivo de una única clase social, la más desfavorecida, sino que también es inherente a aquellas personas de respetabilidad y alto estatus social en el curso de su ocupación (criminalidad de cuello blanco). Ello deriva en una clase de delincuencia en la que la obtención de un interés o beneficio económico constituye uno de sus elementos característicos (Martínez-Buján, 2016: 129), sin ser expresión de





una situación de precariedad material. A lo anterior debe añadirse que el beneficio obtenido o esperado con la realización del delito es elevado, principalmente debido a que son hechos que suelen realizarse a través de una empresa (Martínez-Buján, 2016: 133). En este sentido, también en este ámbito se ha producido en las últimas décadas una expansión de la respuesta penal, aunque a menor escala y velocidad en comparación con la operada en torno a la exclusión social.

Muchas de las figuras delictivas que forman parte del Derecho Penal de la actividad económica se incorporaron por primera vez al Código Penal en 1995, a las puertas del siglo XXI y tras una serie de iniciativas legislativas frustradas. Así sucedió, sin ánimo de exhaustividad, con los delitos socioeconómicos del Título XIII, entre los que se incluyen tipos penales que protegen una variada gama de bienes jurídicos (propiedad intelectual e industrial, mercado y consumidores, libre competencia, delitos societarios...). Sucesivas reformas han adicionado a estos delitos la piratería de servicios de radiodifusión o interactivos en 2003 y en 2010 el fraude de inversores y de crédito y el delito de corrupción en los negocios privados. Por el momento, la aplicación judicial de buena parte de ellos ha sido escasa o, incluso, nula. En 1995 se recogieron también en un título autónomo, siendo igualmente socioeconómicos, los delitos de defraudación tributaria y contra la Seguridad Social (Título XIV), así como los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, protección del patrimonio histórico y medioambiente (Título XVI). Obsérvese que el delito de defraudación tributaria se incorporó al Código Penal en 1977 y aunque actualmente es una figura delictiva de frecuente aplicación ante los tribunales, la primera condena data de 1985. Por su parte, la presencia ante los tribunales de los delitos urbanísticos, fuertemente conectados con la corrupción política, ha sido limitada y con una aplicación oscilante ante los tribunales.

Son varias las razones que han contribuido a una aplicación judicial tan dispar de buena parte del catálogo de estos delitos, a diferencia de lo que ocurre con la delincuencia patrimonial tradicional de bagatela. Se señalarán únicamente las tres que, a mi juicio, son las principales. La primera, en relación con la criminalidad vinculada al poder económico han existido voces, aunque minoritarias, que han cuestionado la legitimidad de la intervención penal en este ámbito, pues con ello se desnaturalizaría la protección penal clásica liberal focalizada en la tutela de bienes jurídicos de titularidad individual: vida, integridad y salud física y psíquica, honor, libertad y propiedad. La segunda, conectada con la anterior, se otorgaría tutela penal en ámbitos donde la regulación primaria no es el Derecho Penal, sino el Derecho Privado o,





fundamentalmente, el Derecho Administrativo sancionador, más habituado a la protección de funciones o gestión de riesgos. En consecuencia, se estaría ante bienes jurídicos tutelados penalmente de contornos cada vez más difusos; intereses colectivos o supraindividuales cuya vulneración ya conoce respuesta sancionatoria fuera de la órbita penal. En tercer lugar, los tipos penales presentan una regulación extremadamente compleja y no siempre afortunada, estructurándose como delitos de peligro con el recurso a técnicas de tipificación de remisión extrapenal. Estos mimbres, junto con la propia dificultad de perseguir y probar estos delitos, abonan el terreno para una aplicación limitada de buena parte de ellos.

Lo anterior debe matizarse en dos sentidos. Primero, no puede interpretarse que la menor aplicación de estos delitos implica que en este ámbito se cometen menos hechos delictivos que en otros. Como se ha tratado de señalar, existen razones dogmáticas y procesales que contribuyen a ello. Segundo, no se puede caer en la errónea idea de que a más Derecho Penal mayor y mejor protección de los bienes jurídicos en juego. En efecto, el papel subsidiario que en muchos casos juega la vía penal exige que una intervención punitiva donde ya existe un ámbito propio de regulación y protección extrapenal pase el tamiz de los parámetros de razonabilidad constitucional, entre otros, intervención mínima y *ultima ratio* del Derecho Penal, necesidad y proporcionalidad, taxatividad y respeto al *ne bis in idem*. En esencia, la intervención penal será legítima cuando político-criminalmente quede justificada para la defensa de intereses dignos de tutela penal y quede suficientemente concretada en la norma penal los elementos configuradores del delito y el plus de gravedad que implica respecto de otra protección no penal.

2. Delitos contra los derechos de los trabajadores: conductas tipificadas y la cuestión de la responsabilidad penal de la persona jurídica

Sin perjuicio de lo anterior, el Código Penal también castiga otras realidades ligadas a la criminalidad económica y empresarial sobre las que históricamente no se ha discutido la legitimidad de la intervención punitiva. Así sucede con el Derecho Penal laboral, contenido en el Título XV, “Delitos contra los derechos de los trabajadores”, artículos 311 a 318. Algunas de las figuras reguladas ya se recogían anteriormente, pero el Código Penal de 1995 las aglutinó en un mismo título, dando respuesta a los casos más graves en los que el trabajador, cuya inherente situación de inferioridad respecto de su empleador le coloca en situación de vulnerabilidad, puede ver violados sus





derechos y, en definitiva, las condiciones de un trabajo digno. Así, se incrimina en el art. 311 la imposición y mantenimiento de las condiciones ilegales de trabajo, cuya penalidad se agrava si media violencia o intimidación. En concreto, imposición de condiciones laborales o de la Seguridad Social que perjudiquen, supriman o restrinjan los derechos laborales reconocidos a los trabajadores en las leyes, convenios colectivos o contrato individual (trabajo sumergido, salario mínimo, regulación de la jornada máxima, horas extraordinarias, etc.). Las mismas conductas se castigan en supuestos de transmisión de empresas (art. 311.3). Por su parte, el art. 312 tipifica el tráfico ilegal de mano de obra y reclutamiento o determinación al abandono del puesto de trabajo, así como la contratación de trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo en condiciones laborales lesivas. La determinación o favorecimiento de la emigración mediante simulación o engaño se incrimina en virtud del art. 313 y el delito contra la discriminación laboral en el art. 314. A continuación, en el art. 315, se da protección penal a la libertad sindical y el derecho de huelga. Y finalmente, los arts. 316 y 317 castigan la modalidad dolosa e imprudente, respectivamente, de los delitos contra la seguridad en el trabajo.

La regulación expuesta se completa con la incriminación de otros supuestos incluidos por la LO 7/2012 y la LO 1/2015, dando cumplimiento, fundamentalmente, a lo dispuesto en la Directiva 2009/52/CE. Con dichas reformas se incriminó, en 2012 la ocupación simultánea de una pluralidad de trabajadores sin darles de alta en el régimen de la Seguridad Social o sin haber obtenido la correspondiente autorización de trabajo, según los requisitos legalmente establecidos. A su vez, en 2015 se incluyó un art. 311 bis por el que ahora se castiga el empleo reiterado de extranjeros y la contratación de un menor de edad cuando en ambos supuestos se carece de permiso de trabajo. Ambas reformas han sido criticadas por la doctrina, pues con ello se habría producido un desmantelamiento parcial del Derecho Penal laboral al albur de requerimientos internacionales, tipificando conductas ya sancionadas en el orden social, mientras que se habría dejado fuera otras más grave, como contratar a sabiendas trabajadores víctimas de trata de seres humanos (Hortal Ibarra, 2016: 514). Por otro lado, aunque no pertenecen al Título XVI, la protección penal del trabajador se complementa con otros tipos penales dispersos: coacciones y amenazas, acoso laboral, acoso sexual y otros delitos contra la libertad sexual, trata de seres humanos, especialmente con la finalidad de esclavitud, servidumbre y trabajo forzoso o delitos contra la integridad moral.

Sin perjuicio de la valoración más o menos positiva a la luz de las categorías y principios de legitimación del Derecho Penal que merezca el conjunto de





estas disposiciones penales protectoras de los trabajadores, existiría un aspecto en el que el Derecho Penal laboral no habría asumido una tutela penal coherente con lo establecido en otros ámbitos propios de la delincuencia económica, en concreto, la responsabilidad penal de personas jurídicas. Si existe un tema que ha copado en España el debate doctrinal de los últimos tiempos y, más recientemente, jurisprudencial, ha sido el relativo a la posibilidad de sancionar penalmente a estas. La LO 5/2010 incorporó al Código Penal un artículo 31 bis por el que establecía los requisitos legales bajo los que una persona jurídica podía ser condenada penalmente, en lo que algunos han calificado como otra muestra de un expansionismo punitivo referido a una cuestión ajena a nuestra tradición penal. En efecto, el desarrollo de corrientes doctrinales favorables a su punición y la paulatina incorporación de modelos de responsabilidad penal en muchos ordenamientos jurídicos también es plasmación de las políticas preventivas y gerencialistas propias de la sociedad del riesgo. Pues las personas jurídicas, en el desarrollo de su actividad empresarial, se erigen como factores de riesgo de primer orden: *ad intra*, en atención fundamentalmente al respeto de las condiciones decentes de trabajo de sus trabajadores; *ad extra*, en lo relativo a que de su actividad no se deriven resultados lesivos para intereses de terceros merecedores de tutela penal (medioambiente, libre competencia, salud de los consumidores, patrimonio, etc.). Se estaría, así, ante una de las más importantes manifestaciones de la modernización del Derecho Penal a la que se ha aludido al comienzo de este trabajo.

Resumiendo la filosofía que inspira la regulación penal de las personas jurídicas, de la que se han producido hasta la fecha tres modificaciones³, instituye lo que se denomina la autorregulación empresarial, piedra angular del sistema (Gómez-Jara Díez, 2008: 256 ss.), especialmente tras la reforma de 2015. La ley recoge una regulación pormenorizada de un modelo de organización empresarial “ideal” dirigido a prevenir delitos, especificando el papel que juega en la atribución de responsabilidad a la persona jurídica. Puede discutirse si la transmisión de control de riesgos del Estado a las empresas, reservándose el primero un papel fiscalizador de si dicho control se ha llevado a cabo correctamente para prevenir y/o detectar la comisión de delitos, es una tarea que haya de resolverse penalmente y en qué medida es compatible con nuestra tradición

³ La LO 7/2012 incluyó como entidades sometidas de responsabilidad a los partidos políticos y sindicatos; la LO 1/2015 reguló pormenorizadamente los modelos de prevención de requisitos y su incidencia en la responsabilidad penal en la persona jurídica. Por su parte, la LO 1/2019, de 20 de febrero, amplió el ámbito de delitos a los que es de aplicación este régimen de sanción penal.



jurídica. Pero no cabe duda de que el mensaje tras la responsabilidad penal de las personas jurídicas es que la libertad de organización de la empresa encuentra su límite en la necesidad de que dicha organización mantenga una política de integridad en el desarrollo de su actividad (Nieto Martín, 2013: 203-205).

Los arts. 31 bis y siguientes del Código Penal exigen un hecho de conexión realizado por determinadas personas que actúan para la entidad, aunque se incorpora un criterio de imputación referido a la propia persona jurídica en la forma de defecto de organización. Así, es necesaria la comisión de un delito que integre el ámbito de aplicación *numerus clausus* del sistema en dos hipótesis: a) comisión del delito por el representante legal o persona que individual o colegiadamente posea autoridad para tomar decisiones, organizar o controlar. Además, es necesario que el delito se cometa en nombre o por cuenta de la entidad, es decir, en el ámbito de las funciones atribuidas al sujeto, y que haya sido en beneficio directo o indirecto de la persona jurídica⁴; y b) comisión del delito por aquellos sometidos a la autoridad de las personas mencionadas anteriormente. También aquí el delito debe cometerse por cuenta y en beneficio directo o indirecto de la persona jurídica, con otras dos condiciones: el delito se comete en el ejercicio de actividades sociales y ha sido posible por haberse incumplido gravemente los deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad atendidas las concretas circunstancias del caso. En ambas hipótesis la existencia con anterioridad a la comisión de la infracción penal de un programa de prevención de delitos (*compliance program*) puede actuar de causa exoneratoria para la persona jurídica o, en su caso, de atenuación de la responsabilidad, si se cumplen las condiciones legamente establecidas y se demuestra que su implementación fue eficaz.

Descrita en sus rasgos principales la regulación, solamente es aplicable a los casos legalmente previstos. En lo que aquí interesa, se prevé en la práctica totalidad de los delitos que integran el Derecho Penal económico y empresarial, salvo alguna excepción, entre los que se encuentran los delitos contra los derechos de los trabajadores, es decir, todos los tipificados en el Título XV. Fuera de este título solo se prevé la aplicación del art. 31 bis, entre los enumerados anteriormente, para el delito de trata de seres humano del art. 177 bis. Con relación al Título XV lo que sí se prevé es la aplicación del art. 129 CP, por remisión del art. 318 CP. En esencia, el art. 129 regula un régimen subsidiario de sanción a la entidad en los casos en los que esta carezca de personalidad jurí-

⁴ Por ejemplo, un incremento de beneficios, un ahorro de costes o una mejor posición en el mercado.





dica, por medio de la imposición de “consecuencias accesorias” y no “penas”. Según dispone este precepto, entra en juego cuando el delito se comete “en el seno, con la colaboración, a través o por medio de empresas, organizaciones, grupo o cualquier otra clase de entidades o agrupaciones de personas”. Ahora bien, a diferencia de las previsiones legales aplicables a las personas jurídicas, la regulación del art. 129 presenta diferencias notables, puesto que los requisitos para su imposición son más laxos, no tiene en consideración a efectos de exoneración la existencia de ningún modelo de prevención de delitos y, además, remite a la imposición de las mismas penas aplicables a personas jurídicas, pero con otra denominación (consecuencias accesorias) y con la limitación de que únicamente son imponibles las contenidas en las letras c) a g) del art. 33.7 CP, quedando fuera la pena de multa, de obligada imposición en el caso de una persona jurídica, y la pena de disolución. Además, la imposición de algunas de las consecuencias accesorias recogidas en este último precepto (clausura de locales y establecimientos, suspensión y prohibición de actividades, inhabilitaciones especiales e intervención judicial), resulta potestativa y no obligatoria.

No obstante, en el caso del art. 318 se presentan dos peculiaridades añadidas: por un lado, la aplicación del art. 129 a estos supuestos se prevé, expresamente, para personas jurídicas, lo que supone una disfuncionalidad de este régimen de sanción, previsto con carácter general exclusivamente para entidades sin personalidad jurídica. Por otro lado, la posibilidad de acudir a este régimen de sanción, menos severo que el previsto para las personas jurídicas, se restringe exclusivamente a las conductas tipificadas en los arts. 316 y 317, es decir, para los delitos contra la seguridad en el trabajo cuando se ponga en peligro grave la vida, integridad física o salud del trabajador. Quedan fuera el resto de las conductas tipificadas en los arts. 311 a 315.

En este estado de cosas, la falta de previsión del art. 31 bis en los delitos laborales, particularmente en respecto de los arts. 316 y 317 CP, ha sido uno de los supuestos que mayor número de críticas ha generado. Una parte de los autores ha interpretado que en los arts. 316 y 317, en atención al contenido de los arts. 318 y 129, la aplicación de las consecuencias accesorias a estos delitos supone una excepción al modelo dual que diferencia el régimen sancionador en función de que el ente colectivo esté dotado o no de personalidad jurídica, es decir, haya nacido a los ojos del Derecho. Según este planteamiento, las personas jurídicas en estos casos solo pueden ser sancionadas por vía de las consecuencias accesorias de las letras c) a g) del art. 33.7 CP (Faraldo Cabana, 2013: 562), en caso de que el juez potestativamente decreta su imposición. Para otro sector doctrinal, únicamente podrán imponerse consecuencias accesorias a las entidades





sin personalidad jurídica, excluyendo la posibilidad de sancionar penalmente a las personas jurídicas por razones de legalidad. Aunque ambas posturas resultan insuficientes, de *lege lata* resulta político-criminalmente más conveniente la primera de ellas, puesto que, al menos, mantiene en un plano de igualdad a todo tipo de entidad, posea o no personalidad jurídica.

Conclusión

La caracterización de nuestra sociedad actual como sociedad de riesgos ha supuesto una intervención expansiva del Derecho Penal en ámbito que tradicionalmente han conocido fuera de este sector jurídico su respuesta protectora de bienes jurídicos. Tal es el caso del Derecho Penal económico y de la empresa, especialidad penal en la que se integran los llamados delitos laborales con los que se trata de proteger al trabajador en atención a su condición de inferioridad respecto del empleador. Pero, aunque la protección penal en este ámbito se ha visto reforzada en el plano de las conductas incriminadas, enfocadas en las personas físicas que las cometen y en ocasiones poniendo en entredicho las categorías y principios que legitiman la intervención penal, la regulación ha dejado fuera la posibilidad de imputar la responsabilidad penal a la propia empresa. La única posibilidad de sanción vendría por la vía del art. 129 CP, con las limitaciones que se han expuesto.

Dicha situación resulta sumamente disfuncional, porque evita la responsabilidad penal de las personas jurídicas en determinados delitos en los que debiera exigirse. El hecho de que en los delitos laborales no exista un instrumento normativo internacional que haya condicionado la previsión en la regulación penal española de la aplicación del art. 31 bis, como es la tónica dominante en esta cuestión, no justifica su omisión, que debiera ser corregida mediante reforma de la ley penal en este sentido. La existencia de regulaciones como la que prevé el art. 318 CP, claramente reconducible a un escenario donde el concreto delito implicado ha sido posible por la existencia de deficiencias organizativas, priva, por un lado, de una mejor protección al trabajador, puesto que en muchos casos las conductas tipificadas en los arts. 311 a 317, y no solo en relación con la infracción de medidas de seguridad en el trabajo, implican la ausencia de una cultura de respeto de la legalidad por la empresa. Además, la falta de previsión del art. 31 bis en el Derecho Penal laboral priva igualmente de la aplicación de un sistema más garantista para la persona jurídica que el regulado en el art. 129. Aunque se admita de *lege lata* que el art. 129 es aplicable también a las personas jurídicas, esta solución topa con el problema de las medi-





das aplicables, porque deja fuera la pena de multa, de imposición obligatoria en el contexto del art. 31 bis, de manera que solo cabe decretar potestativamente las medidas interdictivas de las letras c) a g) del art. 33.7.

Referencias bibliográficas

BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona-Buenos Aires-México: Piados.

BERGALLI, R. (2004). Libertad y seguridad. Un equilibrio extraviado en la modernidad tardía. En M. G. Losano & F. M. Conde (coords.), *El Derecho ante la globalización y el terrorismo* (pp.59-77). Valencia: Tirant lo Blanch.

FARALDO CABANA, C. (2013). Irresponsabilidad penal de la empresa por los delitos contra los derechos de los trabajadores. ¿Sigue siendo posible aplicar las consecuencias accesorias. *Revista general de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 34.

GÓMEZ-JARA DÍEZ, C. (2008). La incidencia de la autorregulación en el debate legislativo y doctrinal actual sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas. En J. L. Arroyo Zapatero et. al., *Autorregulación y sanciones* (pp.256-313). Valladolid: Lex Nova.

MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, C. (2016). *Derecho Penal económico y de la empresa. Parte General*. 5ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch.

HORTAL IBARRA, J.C. (2016). Delitos contra los derechos de los trabajadores. En M. C. Bidasolo & G. Martín (coords.), *Manual de derecho penal económico y de empresa: parte general y parte especial* (pp.511-521). Valencia: Tirant lo Blanch.

MENDOZA BUERGO, B. (2001). *El Derecho Penal en la sociedad del riesgo*. Madrid: Civitas.

NIETO MARTÍN, A. (2013). La privatización de la lucha contra la corrupción. En I. A. Zapatero & A. N. Martín, *El derecho penal económico de la era compliance*. Valencia: Tirant lo Blanch.

SILVA SÁNCHEZ, J.M. (2011). *La expansión del Derecho penal*. 3ª ed. Madrid: Edisofer.

SCHÜNEMANN, B. (1992). La punibilidad de las personas jurídicas desde la perspectiva europea. En L. A. Zapatero et. al., *Hacia un Derecho Penal europeo. Jornadas en honor el Profesor Klaus Tiedemann* (pp. 565-600). Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

WACQUANT, L. (2012). La tormenta global de la ley y el orden: sobre neoliberalismo y castigo. En I. G. Sánchez (ed.), *Teoría social, marginalidad urbana y Estado penal. Aproximaciones al trabajo de Loïc Wacquant* (pp. 203-228). Madrid: Dykinson.







FUNÇÃO SOCIAL DO CAPITAL FINANCEIRO

Marília de Moraes Peres

Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP

Rafael Tomaz de Oliveira

Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP

Resumo

O princípio constitucional da função social da propriedade vincula toda e qualquer propriedade, inclusive a dos bens de produção. O Capital, como conceito abrangente dos bens da cadeia produtiva e o capital monetário, financeiro, fictício ou especulativo também deve se submeter à função social da propriedade. A ausência de exigência de subordinação do capital ao princípio, gera a circulação desornada da economia e propicia o aumento e a manutenção da desigualdade social. A movimentação do capital como capital fictício ou especulativo que tem por escopo gerar lucro somente sobre o próprio capital, conserva boa parte da riqueza do planeta em poucas mãos não chegando à cadeia produtiva em si, geradora de emprego e renda para a maior parte da população. Ao contemplar diretamente a função social, a existência digna e a justiça social, a Constituição Brasileira submete todo o mercado financeiro ao atendimento da função social, vendando que qualquer interesse, inclusive o econômico, possa sobrepor aos superiores interesses da coletividade. O reconhecimento da função social do capital, em atenção ao princípio basilar da dignidade da pessoa humana, ainda implica em algum nível de participação em políticas públicas que propiciem às camadas mais afetadas uma efetiva inclusão e sejam voltadas à redução da pobreza, exclusão social e das desigualdades regionais e sociais.



Palavras-chave: função social; capital; economia; desigualdade; coletividade

1. Introdução

A Constituição Brasileira de 1988 contempla o preceito da função social da propriedade como cláusula pétrea difusa em diversos de seus dispositivos. No artigo 5º, inciso XXIII já é possível perceber uma preocupação com a garantia do direito de propriedade, porém com a mitigação decorrente da imposição do cumprimento do atendimento da sua função social. Disso decorre a contemplação de duas garantias fundamentais paralelas, ou seja, a propriedade e a função social.

Outros dispositivos constitucionais também preveem a função social, em especial o artigo 170, que estabelece os fundamentos da ordem econômica. A importância da inserção da função social nesse título, ao lado do caput que alude sobre a “valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”, tendo por fim “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, mostra a preocupação do legislador constitucional com as desigualdades sociais, mesmo porque o inciso VII do mesmo artigo, também contempla a “redução das desigualdades regionais e sociais”. Nesse sentido, embora reconhecendo ser o Brasil país essencialmente capitalista, a Constituição vinculou o bem-estar social de sua população e a diminuição das desigualdades, como limitadores da liberdade econômica.

Contudo, na esfera econômica, a roda gira de maneira disforme. A organização da cadeia de produção, empregos e rendas não se encaixam justamente. As empresas que objetivam unicamente o lucro e o sistema financeiro distorcem o sistema monetário, criando formas artificiais de lucros, enquanto os pequenos e médios empreendedores e trabalhadores se submetem a baixos rendimentos e juros altos.

Fundado na premissa de que a realidade aponta para o descumprimento de diversos princípios constitucionais, o presente artigo se propõe a refletir sobre a utilização do capital, principalmente o especulativo, que é utilizado na economia exclusivamente para a geração de lucro aos seus investidores, sem produção ou geração de empregos, desatendendo, portanto, os princípios republicanos mencionados.

Assim, o trabalho se constitui em pesquisa bibliográfica, crítica e reflexiva, sobre a utilização do capital financeiro, principalmente o especulativo e





o fictício, à luz dos princípios da função social e aqueles que regem a ordem econômica.

2. O capital

A palavra “capital” encerra diversos significados e definições. No presente trabalho o recorte epistemológico proposto se ocupa da sua conceituação no âmbito do capital financeiro, capital fictício e capital especulativo.

De forma comum, tem-se o capital como qualquer ativo capaz de produzir renda ao longo do tempo, quando empregado no meio de produção. Pode ser bens duráveis como maquinário, imóveis destinados à produção ou comércio, ou estoque de produtos. Essas espécies de capital recebem a denominação de capital produtivo. Mas existem, ainda, outras espécies de capital, como o capital humano relativo à capacitação e força de trabalho na esfera produtiva, capital financeiro que será abordado em seguida e outras espécies, como capital cultural, capital social e capital de giro.

Destaca-se que o capital se diferencia do dinheiro uma vez que o dinheiro possui um valor estático enquanto o capital conserva seu valor na esfera da circulação.¹

2.1. *Capital financeiro*

O Capital financeiro também compartilha várias conceituações. Sabadini² propõe definição a partir da obra de Hilferding, economista austríaco que atuou no final do século XIX e início do século XX, quando escreveu seu livro “O Capital Financeiro” em 1910.

O conceito de capital financeiro expresso por Hilferding parte do princípio da dependência da indústria com os bancos, quando há uma mutação da propriedade familiar para a sociedade empresarial. Quer dizer que o capital monetário gerado pela indústria passa, agora, pelo sistema bancário. O crédito como instrumento de origem comercial acaba sendo absorvido pelo sistema bancário.

¹ GERMER, Claus Magno – Dinheiro, Capital e Dinheiro de Crédito – O Dinheiro segundo Marx – Tese de Doutorado de Economia, 2018, p. 85

² SABADINI, Maurício de Souza – Sobre o Conceito de Capital Financeiro, *Temporalis*, Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social.





Coutinho adverte que Hilferding entendia o crédito como “crédito industrial” não podendo, assim, haver um excesso de crédito frente a limitada produção de mercadorias.³

A conceituação de capital financeiro de Hilferding analisado por Sabadini⁴ é a “uniformização do capital”, ou seja o capital industrial, comercial e bancário sendo dirigidos pelos setores produtivos e bancários. O que ocorre é a dependência do setor produtivo ao setor bancário uma vez que o novo sistema do mercado financeiro, transforma a propriedade familiar em sociedades empresariais fazendo com que os bancos se tornem os detentores de partes relevantes das ações.

O capital em questão é o capital aplicado nos bancos em forma monetária que passa a possuir um caráter dúplice: os bancos tanto utilizam o capital para a obtenção de lucro em forma de juros como o empregam na produção transformando em capital produtivo ou “capital industrial”. Portanto a definição de capital financeiro proposto por Hilferding é a junção do capital que rende juros com o capital industrial sob o controle bancário.

Embora seja possível o aprofundamento da discussão sobre capital, o conceito de Hilferding é suficiente para a discussão proposta, máxime porque o objetivo é a busca de um norte para o entendimento do capital financeiro e sua distribuição como produtivo, fictício, especulativo, especialmente sobre sua capacidade de gerar riquezas e misérias.

Interessa, da mesma forma, a reflexão sobre a relação do capital financeiro com os setores monopolistas do setor produtivo e bancário, que tendem a exercer um amplo domínio da economia, em prejuízo da sociedade. Harvey aborda este aspecto e invocando Lenin define “capital financeiro”, como sendo: “capital bancário de alguns bancos monopolistas muito grandes, fundido com o capital das associações monopolistas dos industriais”.⁵

A centralização do capital industrial e bancário no capital financeiro e o poderio gerado por essa associação acaba trazendo a figura do capital dissociado da real produção. O lucro gerado pelos juros bancários e a comercialização de títulos e ações nas bolsas de valores acabam desprendendo a lucratividade do setor produtivo trazendo-a para o setor financeiro. Essa espécie de

³ COUTINHO, Mauricio C. – Do Capital Financeiro de Hilferding – Revista Soc. Bras. Economia Política, São Paulo, nº 35, p. 5-26, junho 2013, p. 11-12

⁴ SABADINI, *Op. Cit.* p. 76

⁵ HARVEY, David, Limites do Capital, Portuguese Edition – Boi Tempo Editorial-e-book posição 8996





capital que agora circula é o chamado capital fictício, autônomo que tem a capacidade de valorizar sobre si mesmo numa ciranda de compra e venda em mercados especulativos⁶.

A repercussão do capital financeiro é a sua acumulação entre as mesmas pessoas, não se dissipando.

2.2. Capital Fictício e Capital Especulativo

O capital fictício, brevemente explorado acima, se traduz pelo capital atrelado aos juros, ao mercado futuro, desvinculado de produção real de mercadoria. O tema explorado por Marx, em seu livro III, tem estreita relação com o mecanismo de atuação do mercado financeiro.

Para tentar exemplificar mais claramente o que vem a ser o capital fictício tem-se o mercado de ações e os títulos da dívida pública. O primeiro realiza suas vendas no mercado de capitais, contudo as ações comercializadas nem sempre representam o real valor dos ativos presentes e futuros das companhias. São, simplesmente, papéis negociáveis independentemente da cadeia produtiva. Portanto, possuem um valor ilusório, sem base de produção.

Quanto aos títulos da dívida pública são papéis emitidos para sua comercialização a nível de empréstimo a juros sobre um capital já despendido pelo órgão público. Ou seja, o valor arrecadado passa a fazer parte imediata dos gastos do governo e sua contraprestação está pautada em ativos futuros provenientes, muitas vezes, de impostos pagos pela população.⁷

Carcanholo e Sabadini distinguem três fontes de origem do capital fictício: “a) a transformação de títulos negociáveis do capital ilusório, b) a duplicação aparente do valor do capital a juros (no caso das ações e dos títulos públicos) e, c) a valorização especulativa dos diferentes ativos.”⁸

Este tipo de capital é ao mesmo tempo fictício e real, uma vez que individualmente representa um valor nas mãos de seus adquirentes.

Outro fato relevante é a diferenciação do capital a juros e do capital fictício, embora em ambos exista a remuneração atrelada aos juros, o primeiro se

⁶ SABADINI, *Op. Cit.*, p. 88

⁷ CARCANHOLO, Reinaldo A., Nakatani, Paulo – O Capital Especulativo Parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro característico da globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, V.20, n1, p. 284-304, 1999, p. 296

⁸ CARCANHOLO, Reinaldo A., Sabadini, Maurício de Souza – Capital Fictício e Lucros Fictícios – Artigo p. 6.





faz em forma de investimento na cadeia produtiva enquanto o segundo não tem nenhuma relação com ela.

O capital fictício é um tipo de capital que, embora existente na economia capitalista e vital para ela, pode se tornar extremamente nocivo, uma vez que uma negociação exacerbada pode movimentar toda uma economia para a contramão. É o capital fictício em descontrole. Um bom exemplo disso é o mercado de ações quando há uma supervalorização das ações independentemente de sua capacidade produtiva.

É um tipo de capital acaba tendo um resultado nefasto para os pequenos poupadores, gerando desigualdades em lucratividade, sendo o quadro ainda mais agravado quando se trata do mero trabalhador. A desigualdade social tende sempre a se expandir mantendo os grandes lucros na nuvem especulativa dos grandes investidores sem que este capital desça ao patamar do capital gerador de mercadoria, renda e emprego.

3. Da Função Social

A função social da propriedade faz parte dos diplomas constitucionais brasileiros desde a Carta Imperial de 1824, com exceção, apenas, da Carta de 1937. Na Constituição de 1988, ela aparece no artigo 5º, XXIII; 170, III; 182, § 2º, 184, e 186, caput. A conceituação de função social de acordo com Bulos⁹ é: “Função social da propriedade é a destinação útil da propriedade, em nome do interesse público.” Possuindo um objetivo de “otimizar o uso da propriedade, de sorte que não possa ser utilizada em detrimento do progresso e da satisfação da comunidade.”

No mesmo contexto, Alexandre de Moraes:

*A referência constitucional à função social como elemento estrutural da definição do direito à propriedade privada e da limitação legal de seu conteúdo demonstra a substituição de uma concepção abstrata de âmbito meramente subjetivo de livre domínio e disposição da propriedade por uma concepção social de propriedade privada, reforçada pela existência de um conjunto de obrigações para com os interesses da coletividade, visando também à finalidade ou utilidade social que cada categoria de bens objeto de domínio deve cumprir.*¹⁰

⁹ BULOS, Uadi Lammêgo, Curso de Direito Constitucional, 2007. p. 469.

¹⁰ MORAES, Alexandre de – Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional – Segunda edição- Ed. Atlas S.A. – 2003. p. 266.





Sua inserção na constituição foi motivada pelo uso adequado da propriedade rural e possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, quando não atendida sua finalidade. Na atual constituição de 1988, a função social da propriedade rural está prevista no artigo 186, caput.

A função social tem caráter de princípio e, segundo José Afonso da Silva, a norma que o contém “é de aplicabilidade imediata, como são todos os princípios constitucionais.”¹¹

Ressalta-se que a disposição da função social no artigo 5º, se aplica a propriedade em geral, ou seja, “significa estender-se a todo e qualquer tipo de propriedade.”¹²

No âmbito econômico, assim como no artigo 5º, a função social aparece como um dos princípios no inciso III, do artigo 170. Do mesmo modo o artigo contempla o princípio da propriedade privada no inciso II. Esse fato traz a quebra do direito de propriedade como puro direito individual e acaba por relativizar seu conceito e significado, conforme explica Afonso da Silva:

(...) especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. Se é assim, então, a propriedade privada – que, ademais, tem que atender à sua função social – fica vinculada à consecução daquele fim.”¹³

Sobre a relativização do conceito de propriedade, Afonso da Silva continua explanando que este em conjunto com a função social acaba ficando submetido “aos ditames da justiça social – de sorte que se pode dizer que ela só é legítima enquanto cumpra uma função dirigida à justiça social”.¹⁴

Afonso da Silva pondera o princípio da função social da propriedade mesmo porque esta não retira o direito de propriedade que é um dos direitos basilares da Constituição Federal.¹⁵

Significa que o viés constitucional se volta ao bem-estar coletivo em detrimento do particular, e isto é deveras importante na seara econômica que deve manter seu olhar para que todos os setores da economia sejam atingidos por esta ciranda.

¹¹ SILVA, José Afonso da – Comentário Contextual à Constituição – 8ª edição – atualizada até a Emenda Constitucional 70, de 22.12.2011- 2012. P. 123.

¹² *Ibid*, p. 727.

¹³ *Ibid*, p. 727.

¹⁴ *Ibid*, p. 727.

¹⁵ *Ibid*, p. 124.



4. O Capital e a Função Social

A função social inserida na constituição tem caráter amplo podendo ser estendida a qualquer tipo de propriedade. Quer dizer, que mesmo que sua motivação tenha fundamento nas terras agrárias, atualmente seu conceito se expande a outros tipos de propriedade, inclusive a propriedade de bens de consumo e de bens de produção.

O que é de interesse, neste contexto, é a propriedade dos bens de produção, capital industrial, que tem como finalidade a geração de outros bens e rendas.

Como visto acima, o capital empregado nos meios de produção é indispensável para o giro da economia saudável. Isto porque é através deste capital que ocorre a geração de empregos, circulação de mercadorias e o processo econômico de modo geral. Quer dizer que este tipo de capital tem finalidade de cumprir a função social porque a produção de riqueza advinda dele é distribuída no setor produtivo nas mais diversas formas.

Fábio Konder Comparato contempla o assunto em um artigo nomeado de “Função Social da Propriedade de bens de Produção”, embora o artigo tenha sido escrito anteriormente a Constituição de 1988, sua abordagem é de fato válida uma vez que o tema da função social já estava inserto na Constituição vigente daquele momento (Constituição de 1969, artigo 160, III) e em outros diplomas anteriores. Sob a questão da função social sobre os bens de produção, o autor assevera:

*(...) a função social da propriedade não se confunde com as restrições legais ao uso e gozo dos bens próprios; em se tratando de bens de produção, o poder-dever do proprietário de dar à coisa uma destinação compatível com o interesse da coletividade transmuda-se, quando tais bens são incorporados a uma exploração empresarial, em poder-dever do titular do controle de dirigir a empresa para a realização dos interesses coletivos.*¹⁶

Este entendimento traz a percepção que mesmo o capital inserido nos meios de produção deve estar atento a função social a ele inerente.

O autor chama a atenção para a questão do capital, não só do capital produtivo como também do capital já convertido em capital financeiro através de títulos.¹⁷

¹⁶ Comparato, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção – Revista de Direito Mercantil p. 76.

¹⁷ *Ibid*, p. 78.





Fato interessante é a atenção dada à função social pela lei das Sociedades Anônimas de 1976, o parágrafo único, do artigo 116, da referida lei, prevê como dever do controlador da sociedade anônima fazer com que a companhia realize seu objeto e cumpra sua função social. Posto isto, verifica-se a preocupação do legislador pré-constituição de 1988, em tentar controlar o poderio destes conglomerados frente à coletividade.

Frisa-se que o tratamento da função social na seara do capital industrial ou de bens de produção está inserto na função social da empresa.

Contudo, a questão da função social se agrava quando a referência vai além do capital financeiro, típico da relação capitalista, e entra na esfera dos capitais especulativos.

Já que o capital fictício desprendido do setor produtivo não possui essa característica de distribuição de valor ao longo da cadeia de produção. Trata-se de títulos remunerados pautados no vácuo, ou seja, na promessa de uma fórmula lucrativa a ser futuramente gerada. São meios ilusórios de captação financeira fixados em promessas.

Este tipo de capital acaba beneficiando somente uma parcela do meio circundante da economia, justamente a parcela mais abastada, grandes industriários, bancos, operadores do mercado financeiro, altos investidores, entre outros. É um tipo de capital que não sai da mesma camada, uma gigantesca massa de capital presa a poucas mãos.

De outro lado a desigualdade social se agrava aumentando a população dos miseráveis, a classe média passa a notar uma desvalorização na sua qualidade de vida, os governos são a cada dia mais compelidos a suprir um mínimo existencial para a população.

Neste enfoque os apontamentos feitos em considerações finais por Carcanholo e Nakatani:

*Enquanto a miséria de grandes contingentes da população superexplorada funciona como mecanismo de financiamento de parte crescente do lucro especulativo, as crises operam como mecanismo moderador do volume ascendente do capital especulativo com relação à base produtiva. O capital especulativo cresce de maneira incontrolável, a miséria também. As crises freiam o crescimento desse capital, destruindo parte dele, mas aceleram o da miséria. O capitalismo especulativo e parasitário é a tragédia do nosso tempo.*¹⁸

¹⁸ CARCANHOLO; Nakatani, *Op. Cit*, p. 302





Os autores citados acima referem-se ao capital especulativo e parasitário, forma do capital fictício sob descontrole “quando ele ultrapassa em volume os limites suportados normalmente pela reprodução do capital industrial. Sua característica básica está no fato de que ele não cumpre nenhuma função na lógica do capital industrial.”¹⁹

Esse tipo de circulação de capital acaba gerando uma disparidade social e, embora seja comum, deve haver uma maior atenção ao seu controle, fazendo que não saia dos níveis aceitáveis e prejudique a cadeia produtiva.

Outro fator a ser analisado é a redação do caput do artigo 170, da Constituição Federal. Tal artigo contempla as expressões da “existência digna” e da “justiça social” tendo como pano de fundo “a dignidade da pessoa humana” preceito basilar constitucional. A “justiça social” na mesma linha prevista no Capítulo I, da Ordem Econômica e Financeira, da Constituição é mais um referencial que deve ser visualizado ao analisar a função social do capital.

Dignidade da pessoa humana, justiça social e função social são pilares que denotam como, além das diretrizes constitucionais, caminha o capital que não atende a ordem lógica da economia saudável.

Conclusão

Este artigo abordou os conceitos de capital, principalmente capital industrial, capital financeiro exposto por Hilferding, o capital fictício explorado por Marx e capital especulativo. Inclui formas de geração de renda e obtenção de lucro que, distintas por uma linha tênue, produzem efeitos diversos no âmbito econômico e na potencialidade de formação das desigualdades sociais.

O capital industrial, típico capital empresarial voltado para a geração dos bens de consumo, criação de empregos e manutenção econômica dos meios de produção possui caráter de circulação de renda necessário ao desenvolvimento das sociedades. Para além do capital industrial, o capital financeiro com característica de capital monopolizado sob a junção do capital industrial e capital bancário, já possui um enfoque de manutenção de renda e lucro em poucas camadas sociais. O panorama se agrava quando o capital em questão passa a não representar uma produção real de bens ou o patrimônio ao qual ele deveria estar correspondendo, tratando-se de capital fictício desprendido dos meios de produção. Este capital, atrelado ao mercado especulativo, gera uma

¹⁹ CARCANHOLO; Nakatani, *Op. Cit.*, p.. 301.





circulação financeira ilusória trazendo consequências negativas à coletividade e mantendo uma grande massa lucrativa aos grandes investidores.

Buscou-se a função social expressa na constituição federal e sua incidência sobre o capital em geral e, principalmente, capital financeiro, fictício e especulativo. Foi analisado que o princípio da função social da propriedade recai sobre qualquer tipo de propriedade, podendo ser material ou, até mesmo, imaterial. Verificou-se que a função social da propriedade incide sobre o capital de bens de produção e sobre a empresa, inclusive contendo direta alusão na lei das sociedades anônimas. Assim, sendo o capital financeiro, fictício e especulativo reflexo destes capitais – capital industrial e capital bancário – pode-se dizer que todo e qualquer de tipo de capital deveria atentar para sua função social.

Sublinha-se que uma das maneiras de comercialização do capital fictício vem da própria máquina pública com os títulos da dívida pública. Deste modo, nota-se a dimensão de atuação do capital fictício e especulativo nas macroeconomias. Necessário é que se criem mecanismos para a contenção de crescimento destes capitais porque o viés cruel de sua circulação se dá perante as camadas menos favorecidas, que são camadas dependentes da renda gerada pelo pleno emprego e bens de consumo e estes capitais em nada colaboram com esse estrato.

O capital financeiro, sob a ótica de capital provedor da produção industrial, poderia estar em consonância com os preceitos constitucionais da função social, uma vez que, tem por escopo a circulação de mercadoria e a criação de empregos. Contudo, o capital ficto e especulativo que visa lucro somente aos grandes detentores monetários, sem a criação de empregos, distribuição de riqueza, atenta à função social e fragiliza o Estado.

Desta maneira, a previsão constitucional da função social da propriedade poderia servir de limitação para a atuação destes capitais, proporcionando vertentes de controle mais sérios quanto a atuação do capital destacado da economia real. Pode-se criar políticas públicas que submetesse parte do lucro alcançado, neste tipo circulação financeira, à criação de novos empregos e a capacitação para o trabalho à população.





Referências bibliográficas

BULOS, U. L. (2007). *Curso de Direito Constitucional – Atualizado até a Emenda Constitucional n. 53, de 19-12-2006*, Ed. Saraiva.

CARCANHOLO, R. A., SABADINI, M. S. *Capital Fictício e Lucros Fictícios*. Disponível em: https://docgo.net/philosophy-of-money.html?utm_source=capital-ficticio-e-lucros-ficticios&utm_campaign=download. Acesso em 9-08-2018.

CARCANHOLO, R. A. & MAKATANI, P. (1999). O Capital Especulativo Parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro característico da globalização. *Ensaio FEE*, 20(1), 284-304. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1947/2323>, acesso em 9-07-2018.

COMPARATO, F. K. (1986). Função social da propriedade dos bens de produção – *Revista de Direito Mercantil*, 63, 71-79. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2297584/mod_resource/content/1/COMPARATO%2C%20F.%20C.%20Funcao%20social%20da%20propriedade%20dos%20bens%20de%20producao.pdf. Acesso em 12-07-2018

COUTINHO, M. C. (2013). Do Capital Financeiro de Hilferding. *Revista Soc. Bras. Economia Política*, 35, 5-26. Disponível em: <file:///C:/Users/maril/Downloads/8-Texto%20do%20artigo-123-1-10-20140527.pdf> – acesso em 07-07-2018

GERMER, C. M. (2010). O Capital Bancário e a Relação Indústria-Bancos na Teoria de Marx. *Análise Econômica*, 28(53), 129-158. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/viewFile/9241/9659>, acesso em: 07-07-2018

GERMER, C. M. *Dinheiro, Capital e Dinheiro de Crédito – O Dinheiro segundo Marx*. Tese de Doutorado de Economia. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285622>. Acesso em: 09-07-2018.

GERMER, C. M. O que é Capital?. Dicionário Financeiro. Disponível em: <https://www.dicionariofinanceiro.com/capital/>. Acesso em 07-08-2018.

HARVEY, D. (2015). *Os Limites do Capital*. Boi Tempo Editorial. E-book.

HILFERDING, R. (1985). *O Capital Financeiro*. São Paulo: Nova Cultural.

KURZ, R. As perfídias do Capital Financeiro. Disponível em <http://www.obeco-online.org/rkurz159.htm>. Acesso em 07-07-2018.

MORAES, A. (2003). *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 2ª edição. Ed. Atlas S.A.

LIMA, L. A. O. (1974). O conceito de capital e a teoria de distribuição de rendas. *Revista de Administração de Empresas*, 14(2), 7-20.

PAIVA, C. A. N. & CUNHA, A. M. (2008). *Noções de Economia*. Fundação Alexandre de Gusmão. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/411-Manual_de_Economia.pdf. Acesso em 11-07-2018





SABADINI, M. de S. (2015). Sobre o Conceito de Capital Financeiro, *Temporalis - Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*, 15(30), 71-92. Disponível em <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/10935/8388>. Acesso 06-07-2018.

SILVA, J. A. (2012). *Comentário Contextual à Constituição*. 8ª edição – atualizada até a Emenda Constitucional 70, de 22.12.2011.







PERSPECTIVAS ATUAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

Nayara Cristina Bueno

*Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas –
UEPG.*

*Docente do curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Centro-Oeste –
UNICENTRO.*

Lislei Terezinha Preuss

*Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do
Rio Grande do Sul.*

Docente da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo refletir sobre as perspectivas atuais de proteção social na América Latina. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, desenvolvida por meio de revisão de literatura. Para fins de apresentação, o trabalho está dividido em duas seções. A primeira faz uma aproximação conceitual com o tema proteção social, demonstrando que a discussão envolve diferentes concepções teóricas, políticas e ideológicas; e, suas análises estão balisadas nas experiências desenvolvidas historicamente, principalmente, a partir do final do século XIX e início do século XX. Além disso, apresenta os modelos de Proteção Social e lógica dos sistemas de proteção social. A segunda seção apresenta as particularidades da América Latina, destaca o seu lugar na economia mundial e aos limites frente às particularidades econômicas, sociais, política e culturais da região que influenciam no desenvolvimento de sistemas de proteção social públicos e universais. Nas considerações finais, a reflexão





se volta em como a discussão sobre proteção social está centrada na necessidade de desmercantilizar as políticas sociais e garantir que as necessidades humanas básicas, tanto materiais quanto não materiais, sejam atendidas. E, ainda, garantir que as políticas sociais tenham caráter desfamilista, por meio da oferta de políticas voltadas aos cuidados dos indivíduos. Nesse sentido, Estado, Família, Comunidade e Mercado, historicamente, se relacionam para garantir proteção social. Contudo, quando se trata da realidade latino-americana é preciso considerar também as questões étnicas e de gênero.

Palavras-chave: Estado; Proteção Social; América Latina.

Introdução

Este texto tem como objetivo refletir sobre as perspectivas atuais de proteção social na América-latina por meio de uma revisão de literatura. É uma pesquisa de natureza qualitativa. Para isso, faz uma aproximação com tema e apresenta modelos e lógica de sistemas de proteção. Depois, discute de forma aproximada sobre as perspectivas latino-americanas.

Parte-se da compreensão de que a proteção social refere-se às medidas protetivas executadas, principalmente, pelo Estado por meio de políticas públicas, com a finalidade de garantir direitos sociais, historicamente conquistados na luta de classes pelos/as trabalhadores/as. Defende-se que essas políticas tenham caráter universal, público e gratuito e, ainda, atendam as necessidades humanas básicas, materiais e não materiais.

Pensar sobre esse tema na realidade latino-americana, que possui uma história marcada pelo colonialismo e a dependência dos países centrais, além de desigualdades estruturais de classe, etnia e gênero, torna-se um desafio na atual conjuntura. Contudo, expor essas disparidades torna-se fundamental para defender a superação da proteção social baseada na mercantilização e na perspectiva familista.

Ressalta-se que a diversidade econômica e social, além de diferentes experiências de proteção social existente na região torna essa discussão ainda mais complexa, contudo, busca-se identificar tendências gerais que permitem uma aproximação com o tema.





1. Proteção Social: aproximação conceitual

A complexidade da discussão sobre a Proteção Social está no fato de que o tema é abordado por diferentes concepções teóricas, políticas e ideológicas; e, suas análises estão balisadas nas experiências desenvolvidas historicamente, principalmente, a partir do final do século XIX e início do século XX.

Pereira (2012, p.286) afirma que o termo “não constitui uma categoria teórica, já que não possui um significado ontologicamente sustentado; e não se coloca como síntese explicativa que possa ser traduzida em conceito [...]”. Assim, para a autora, a proteção social é carente de teorização, embora rica de conteúdos morais e, diante disso, deve apresentar-se quase sempre adjetivada: capitalista, residual, socialista, universal, focalizada, entre outras qualificações.

Segundo Yasbek (2019) três principais perguntas tem direcionado a concepção de proteção social, são elas: Quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? As respostas variam de acordo com a concepção política adotada e o momento histórico analisado, as condições econômicas, políticas e sociais dos países.

Com o desenvolvimento do Estado moderno e o processo de regulação econômico e social, iniciam as discussões de qual seria o papel do Estado na proteção social. Liberais, conservadores e marxistas construíram diferentes propostas de intervenção, conforme a classificação de Esping-Andersen (1991), mas suas análises convergem no relacionamento entre Mercado e Estado.

As matrizes teóricas residual, social-democrata e socialista representam as principais concepções e ideologias presentes na discussão. A primeira – residual – admite a necessidade de uma proteção social voltada para o bom funcionamento da sociedade capitalista, porém, deve ser pontual, emergencial, focalizada e, ainda, de responsabilidade do mercado e de instituições não mercantis, como a família, a comunidade e as organizações da sociedade civil. (Pereira, 2012).

A matriz social-democrata também compreende a proteção social como socialmente integradora, mas a reconhece enquanto direito a ser garantido pelo Estado, que compartilha a responsabilidade com as instituições não mercantis. Já a matriz socialista devende uma proteção social pública, gratuita, universal e comprometida com as necessidades humanas, portanto, de responsabilidade estatal. Além disso, compreende que a proteção social é contraditória porque atende interesses do Capital e do Trabalho. (Pereira, 2012)

Em relação às práticas de proteção social, é na fase do capitalismo monopolista que a luta de classes implusinou o Estado a dar respostas às necessidades





dos trabalhadores por meio do reconhecimento de que as necessidades humanas devem ser equiparadas a direitos sociais e garantidas via políticas públicas.

Nesse contexto de exploração do trabalho industrial, na qual as forças produtivas são controladas pelos capitalistas (matéria-prima e instrumentos de trabalho), tendo o trabalhador somente a energia humana, transformanda em mercadoria, para colocar a venda no mercado, desprovido da possibilidade de comandar o processo produtivo e fazê-lo de acordo com as suas necessidades (Netto, Braz, 2012), gera uma insegurança social, em relação à manutenção do emprego e a renda, indispensável para garantir a sobrevivência. Isso tudo, combinado com o movimento operário e o sufrágio universal, pressiona Estado e Empresariado por medidas protetoras voltadas aos riscos do trabalho industrial.

Esping-Andersen (1991, p. 102) demonstra que nas sociedades pré-capitalistas, poucas pessoas precisavam tornar-se mercadoria, no sentido da sua sobrevivência depender do mercado de trabalho. Contudo, “quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias.”

Por outro lado, para Esping-Andersen (1991, p. 102) “a desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado.” Somente a existência de políticas sociais públicas não garante a desmercantilização, principalmente, quando são focalizadas em alguns grupos como, por exemplo, aqueles que não possuem renda do trabalho ou voltadas somente a trabalhadores assalariados.

As primeiras medidas institucionalizadas de proteção social foram desenvolvidas com base na ideia de seguro social, portanto, não romperam com a mercadorização das pessoas. Segundo Pereira (2013), os seguros eram voltados aos trabalhadores formalmente empregados e tinham caráter obrigatório; condicionadas a contribuições prévias; de caráter legal; e, geridas pelo Estado. Para autora, a novidade está em transformar inseguranças individuais em assunto público, por meio da socialização dos custos da proteção com toda a sociedade.

Esse modelo de proteção social surgiu na Alemanha no século XIX, no governo do chanceler conservador Otto Von Bismarck. Essa lógica de seguros sociais predominou nos sistemas de proteção social dos países do Centro/Sul da Europa ocidental (França, Alemanha, Áustria, Países Baixos, Itália, Portugal, Grécia e Espanha). (Boschetti, 2012)

Somente após a crise econômica mundial de 1929 que se ampliaram os sistemas de proteção social. Para Boschetti (2012), neste contexto, ocorreu uma





alteração no sistema de direitos e deveres em relação à desigualdade entre as classes sociais com a socialização dos custos da produção. A autora afirma que sistemas de proteção social vão além de políticas e programas sociais sobrepostos, mas referem-se a um “[...] conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência, educação.” (Boschetti, 2012, p. 756)

As condições econômicas e políticas que possibilitam o desenvolvimento dos sistemas de proteção social, no período de 1929 e 1970, principalmente nos países Europeus, foram: o modelo fordista no processo produtivo; as políticas de regulação keynesiana e de pleno emprego; e, o consenso, após Segunda Guerra Mundial, da necessidade de provisão pública de direitos de cidadania sustentada, principalmente, nas ideias de Thomas Marshall.

Destaca-se que para Marshall (1967, p.76) “cidadania é um *status* concedidos àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais em direitos e obrigações.” O Estado deve equilibrar a distribuição da riqueza e reduzir a desigualdade, através da distribuição (via salário) e a redistribuição (por meio de arrecadação de impostos) e, com isso, a oferta de políticas públicas.

Ademais, a ameaça do socialismo e do comunismo também impulsionou os países capitalistas a desenvolverem políticas de bem-estar dentro dos limites da ordem do capital. Porém, isso ocorreu de forma diferenciada em cada país dependendo no grau de desenvolvimento das forças produtivas, organização e mobilização da classe trabalhadora e os processos democráticos. (Boschetti, 2012).

Os países nórdicos da Europa (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia), desde a origem até a década de 1980, seguiram modelo assistencial Beveridgiano (inglês). Esse modelo se difere do Seguro Social de Bismarck pelo caráter público, universal e por ser financiado por impostos progressivos.

Segundo Boschetti (2012, p.760), neste modelo, as políticas públicas de educação, saúde, habitação possuem um regime nacional não contributivo, mas é assegurado a todos em situações específicas, como “[...] a velhice, doença, desemprego, maternidade, formação/qualificação profissional, invalidez, pré-aposentadoria, acidente de trabalho e prestações sociais familiares (montantes definidos pelo número de filhos).” Ademais, são garantidas pelo Estado.

Por outro lado, não há um modelo puro do chamado *Welfare State* e sua análise possui diferentes perspectivas teóricas (liberais, marxistas, institucional),





como aponta Esping-Andersen (1991), mas ressalta-se que o seu processo histórico de desenvolvimento introduz um elemento de natureza diversa na sociedade capitalista: as políticas sociais, que dependendo do grau de universalidade podem reduzir a dependência do trabalho em relação ao mercado e empregadores, por isso, é objeto constante de disputa política e gera resistência nos setores empresariais.

A constante necessidade de adaptação do capitalismo para manter-se enquanto modo de produção hegemônico e, ainda, garantir a manutenção da taxa de lucro, faz com que a década de 1970 represente um marco na discussão sobre a proteção social pública e as políticas sociais. No contexto de crise do capital, o Estado Social é objeto de ataques neoliberais.

Nesse contexto, ocorreram mudanças no processo produtivo, de substituição da produção em massa do fordismo para a produção flexível. A reestruturação produtiva representou a “[...] flexibilização dos mercados de trabalho, das relações de trabalho, dos mercados de consumo, das barreiras comerciais, do controle da iniciativa privada pelo Estado [...]” (Pinto, 2013, p. 46). Entre as consequências estão o desemprego estrutural, o aumento de trabalhadores/as informais e a desproteção, uma vez que a proteção social estava alicerçada no emprego formal e sua universalidade só era possível vinculada ao pleno emprego.

Segundo Boschetti (2012, p.764), apesar das particularidades, todos os países europeus realizam a: “transferência dos custos da crise para classe trabalhadora, por meio da redução dos direitos, da incitação às atividades e trabalhos sem direitos, do aumento do desemprego, da ampliação das contribuições sociais trabalhistas e dos impostos indiretos.” Além disso, as contrarreformas modificaram a lógica dos sistemas de proteção.

A mudança no papel do Estado na proteção social representou a privatização de serviços públicos, flexibilização do mercado de trabalho, focalização nos mais pobres, meritocracia e retorno do *workfare* (políticas voltadas para inserção das pessoas no mercado de trabalho, que tendem a serem disciplinadoras, punitivas e exigir contrapartidas). Como se os sistemas de proteção social fossem os ‘vilões’ da superação da crise econômica. (Boschetti, 2012)

Porém, Kerstenetzky (2014) afirma que o avanço do neoliberalismo na proteção social não significou o fim do *Welfare State* europeu. O gasto social, principalmente no setor de serviços, continuou aumentando no período 1980-2008, ainda que em velocidade menor.

A autora afirma que os países desenvolvidos incorporaram nos *Welfares States* o princípio da ‘ativação’ que consiste em intervenções para intensificar





a participação da população ativa no mercado de trabalho. Além disso, no âmbito das famílias, os países de tradição bismarkiana seguiram a perspectiva familista de contar com a família na esfera dos cuidados, principalmente, as mulheres. Enquanto que os “[...] países nórdicos desenvolveram políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho que permitiram a maior participação feminina no emprego e a retomada de taxas de fecundidade próximas a níveis de reposição.” (Kerstenetzky, 2014, p. 09)

Diante disso, compreende-se que a análise sobre as perspectivas de proteção social exige um olhar sobre as condições econômicas, sociais e políticas das regiões e dos países e, mesmo que sejam apontadas tendências, cada país terá suas particularidades. Na próxima seção é realizada uma aproximação com a realidade latino-americana.

2. Proteção Social na América Latina

Os estudos sobre a Proteção Social na América Latina partem da comparação com os modelos de Estado de Bem-Estar Europeu, devido ao seu caráter pioneiro e histórico e considera os seus limites frente às particularidades econômicas, sociais, política e culturais da região.

Os países Latino-americanos estão inseridos na economia mundial de forma periférica e dependente, consequência dos séculos de colonialismo. Além disso, possuem diferentes padrões de desenvolvimento tecnológico da indústria e da agricultura, e, ainda, uma organização política em nível diferenciado.

A realidade Latino-americana é diversa. Samaha e Adelantado (2017) chamam a atenção para a necessidade de considerar as desigualdades de gênero, étnicas e de classe, uma vez que indígenas e negros são os mais pobres na região, com baixa participação e escassez de reconhecimento cultural.

Os autores demonstram que a desigualdade entre a população branca ou de origem europeia com a população negra e indígena inicia na colonização da região e permanece. A incidência de pobreza entre os povos indígenas (8,3% da população) e negros (aproximadamente 30% da população) varia de país para país, mas se situa entre 1,6 e 7,9 vezes acima do restante da população. (Samaha & Adelantado, 2017).

Nesse sentido, desenvolveu-se um sistema de hierarquia social baseado em pirâmides raciais, no qual os brancos estão no topo, pois possuem acesso ao trabalho protegido e, consequentemente, garantem o acesso aos direitos sociais e as políticas públicas. A população indígena e negra permanece na





parte inferior, com as maiores taxas de mortalidade infantil, homicídios entre os jovens, além do desemprego e das menores rendas.

Em relação à desigualdade social e concentração de riqueza, Kerstenetzky (2012) afirma que a América Latina é uma das regiões mais desiguais do planeta, sendo 18% mais desigual que a África Subsaariana, 36% mais desigual que o Leste da Ásia e o Pacífico e 65% mais desigual que os países de alta renda; o índice GINI era 0,52 em meados dos anos 2000.

Diante das particularidades e diversidades da América-Latina identifica-se a necessidade do desenvolvimento de sistemas de proteção social para enfrentamento das desigualdades sociais de classe, etnia, gênero. A proteção social pública, gratuita e universal, exige um Estado forte, interventor e regulador.

A partir da década de 1990, devido à orientação econômica e política neoliberal, na região ocorre uma retração do Estado na área social e na regulação econômica, de forma aproximada como ocorreu na Europa. A principal diferença é que na América Latina a proteção social via Estado Social ainda era embrionária, além de não possuir um mercado de trabalho estruturado e estável para o desenvolvimento da proteção social via trabalho.

Consequência desse processo é aumento do número de habitantes latino-americanos vivendo na pobreza e na indigência, que passou de 136 milhões (41% da população) em 1980 para aproximadamente 196 milhões (46% da população) em 1990, ao mesmo tempo em que a faixa dos 5% mais ricos não teve reduzida sua renda e até conseguiu aumentá-la em alguns países, conforme dados do CEPAL (1991).

Inicia-se, nesse período, os programas de transferência condicionada de renda, enquanto estratégia de redução da pobreza que serão ampliados na década de 2000. A pobreza é relacionada apenas com a questão da renda e reduzida à ampliação do consumo, sem alterar as estruturas desiguais de classe, etnia, gênero da região. Além disso, as condicionalidades dos programas de transferência de renda traduzem o não acesso as políticas de saúde e educação, a falta de interesse individual e não discutem sobre o acesso e qualidade desses serviços, o direito torna-se obrigação.

Valle (2017) demonstra que o princípio da subsidiaridade está presente na região porque o Estado só irá agir/intervir quando as instituições mais próximas do indivíduo falharem, ou seja, a família, a comunidade e, inclusive, o mercado. Com isso, o autor chama a atenção para o aspecto familista das políticas sociais latino-americanas. Soma-se a isso a discussão da mercantiliza-





ção que foi apontada na seção anterior deste trabalho, quando se privilegia o acesso a proteção social via mercado de trabalho formal.

Nesse sentido, Valle (2017) afirma que na discussão sobre o acesso a proteção social é preciso considerar três grupos: os ricos que acessam via mercado; os pobres com empregos formais protegidos pelo Estado; e, os pobres sem trabalho formal dependentes da transferência condicionada de renda. Identifica-se, ainda, mais um grupo formado por aqueles que estão na informalidade do trabalho e não conseguem acessar a transferência de renda devido à focalização do programa naquelas famílias sem renda, mesmo o valor sendo insuficiente para atender necessidades básicas.

Nos anos 2000 os governos progressistas¹ da região procuraram realizar reformas sociais visando à ampliação do acesso as políticas sociais sem, contudo, romper com a focalização na pobreza e indigência (Mirza, 2013). E, ainda, mantendo as orientações macroeconômicas neoliberais, por isso, sem reformas estruturais a ampliação da renda e consumo não passou de uma situação conjuntural, uma vez que a partir de 2018 a pobreza e indigência voltaram a crescer.

Nesse sentido, os países latino-americanos não chegaram a construir um Estado de Bem Estar Social, considerando que isso dependeria de políticas de pleno emprego e uma configuração de Estado regulador, com crescentes investimentos e compromisso político em atender as necessidades básicas da classe trabalhadora. Porém, as orientações políticas neoliberais estão na contramão deste processo.

Entre as tendências da proteção social latino-americana apontadas por Repetto (2010) estão: a fragmentação e a perda da qualidade dos serviços sociais tradicionais (educação e saúde) devido à redução dos investimentos públicos; e a privatização via crescimento de plano de saúde e previdência privada e pela transferência de responsabilidades para a comunidade e a família.

Além disso, o autor também afirma que o alcance, conteúdo e modalidade dos sistemas de proteção social em cada país dependem dos enfoques adotados pelas coalizões sociais, as quais estão condicionadas as restrições políticas, fiscais e ideológicas vigentes, por isso avançar na proteção social exige estabelecer estratégias de longo prazo.

¹ Os governos de: Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) no Brasil e Dilma Rouseff (2011-2016); Fernando Lugo (2008-2012) no Paraguai, Cristina Kirchner (2007-2015) na Argentina; Leonel Fernández (1996-2000 e 2004-2012) na República Dominicana; Tabaré Vázquez (1990-1995) e Pepe Mujica (2005-2010) no Uruguai.





Conclusão

A Proteção Social enquanto categoria teórica é complexa e está em construção, uma vez que sua definição depende das perspectivas políticas e ideológicas adotadas. Além das condições materiais de concretização. Portanto, só existe na interrelação entre a concepção e a prática desenvolvida.

Diante disso, na tentativa de se aproximar do conceito esse trabalho apresentou, na primeira seção, os modelos Bismarkiano e Bevedgiano e a lógica dos sistemas de proteção – Mercantilista e Desmercantilista, Familista e Desfamilista.

Depois, buscou voltar o olhar para a América Latina e destacou o seu processo sócio-histórico de colonização e economia dependente, além de suas particularidades de classe, etnia, gênero, de participação social na vida pública, esclarecendo que políticas mercadorizadas não terão sucesso no combate a pobreza e diminuição da desigualdade social.

Refletir sobre possibilidades de desenvolvimento de sistemas de proteção social que também ultrapassem a perspectiva familista, envolve pensar em como superar dívidas estruturais e históricas com a população latina, com o seu desenvolvimento social e humano.

Por fim, compreende-se que análise sobre a proteção social está centrada na relação mercantilização e desmercantilização, familismo e desfamilismo, na relação como as classes sociais se movimentam para reivindicar políticas sociais e, assim, interverem na relação Capital e Trabalho.

Nesse sentido, Estado, Família, Comunidade e Mercado, historicamente, se relacionam para garantir proteção social. Contudo, quando se trata da realidade latino-americana é preciso considerar também as questões étnicas e de gênero, como estruturantes das sociedades.

Referências bibliográficas

- BOSCHETTI, I. (2012). A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social EUROPEUS. *Serviço Social & Sociedade*, 112, 754-803.
- CEPAL-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (1991). *Nota Sobre el Desarrollo Social en América Latina*. Guadalajara: México.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1991). As três economias políticas do Welfare State. *Revista Lua Nova*, 24, 85-116.
- KERSTENETZKY, C. L. (2012). *O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier.





_____. (2104). Notas sobre as tendências recentes do “Welfare State” e possíveis lições para o Brasil. In C. L. Kerstenetzky; S. Draibe; P. Pereira & A. Simões, *Welfare State: tendências internacionais, caminhos para o Brasil. Revista Política Social e Desenvolvimento*, ano 2, 06-13

MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

MIRZA, C.A. (2013). Problemas emergentes en políticas sociales: el foco en el Mercosur. In: L. C. Costa; V. M. R. Nogueira & V. R. Silva (Org.), *A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI* (pp.43-60). Ponta Grossa: Editora UEPG.

NETTO, J. P. & Braz, M. (2012). *Economia política: uma introdução crítica*. (8ª ed). São Paulo: Cortez.

PEREIRA, A. P. (2013). Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In L. C. Costa; V. M. R. Nogueira & V. R. Silva (Org.), *A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI* (pp.15-26). Ponta Grossa: Editora UEPG.

PEREIRA, C. P. (2013). *Proteção Social no Capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes*. Tese de doutorado. Universidade de Brasília/UnB. Brasília.

PINTO, G. A. (2010). *A organização do trabalho no século 20: Tayolismo, Fordismo e Tayotismo*. (2ª ed). São Paulo: Expressão Popular.

REPETTO, F. (2010). Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 47, 1-24.

SAMAHA, M. J. & Adelantado, J. (2017). Diversidade étnica e regimes de bem-estar na América latina. In L. C. Costa & A. H. del Valle, *A Seguridad Social no Brasil e na Argentina: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais* (pp.31-52). Guarapuava: Unicentro.

VALLE, A. H. Del (2017). Estado, Economía y Protección Social. In L. C. Costa & A. H. del Valle, *A Seguridad Social no Brasil e na Argentina: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais* (pp.53-72). Guarapuava: Unicentro.

YASBEK, M. C.. *Sistema De Proteção Social Brasileiro: Modelo, Dilemas e Desafios*. Disponível em: <http://canaldoassistentesocial.com.br/wp-content/uploads/2018/04/sistema-de-prote%C3%A7%C3%A3o-social-brasileiro.pdf> - acesso em 02/04/2019.





EL FENÓMENO DEL SINHOGARISMO EN ESPAÑA: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y NUEVAS SOLUCIONES

Teresa Facal Fondo¹

Escuela Universitaria de Trabajo Social (USC)

Luis Manuel Rodríguez Otero²

Universidad Autónoma de Nuevo León (México)

Resumen

El sinhogarismo es una de las formas más extremas en que se manifiesta la pobreza, una realidad diversa que puede implicar una gran complejidad a efectos de intervención social. Esta complejidad hace que no exista una definición consensuada sobre este fenómeno esencialmente urbano, que se ha ido incrementando en los últimos años, hecho en el que ha tenido mucho que ver el ciclo económico. Aunque apenas disponemos de cifras y la información está muy fragmentada, sabemos que el conjunto de personas que se encuentra en esta situación, está conformado por trayectorias diferentes que convergen en la carencia de un hogar propio. El diagnóstico elaborado como base para la *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020* (Gobierno de España, 2015) recoge, entre otras características, que se ha incrementado el número y se ha diversificado el perfil tradicional, que ha aumentado la proporción de mujeres y que los rasgos demográficos son cada vez más similares a cualquier persona “integrada” en la sociedad. En el texto que sigue pretendemos dar cuenta del estado de la cuestión en España: qué entendemos por

¹ Doctora en Sociología Doctor en Menores en Situación de Riesgo y Exclusión Social.

² Doctor en Menores en Situación de Riesgo y Exclusión Social.





sinhogarismo, cuáles son las cifras que conocemos, los factores de riesgo y vulnerabilidad y las respuestas institucionales y profesionales ante estas situaciones.

Palabras clave: sinhogarismo, pobreza, exclusión, diversidad

Introducción

1. El sinhogarismo: Concepto y tipos

El sinhogarismo constituye una de las situaciones más duras en que se manifiesta la pobreza. Se trata de un fenómeno complejo que conlleva una ruptura relacional, laboral, cultural o económica (RAIS Fundación, 2015). No existe una definición consensuada, precisamente porque de su complejidad y de su diversidad nacen diferentes situaciones que comparten la carencia de un hogar propio. La diferente terminología utilizada para referirse al fenómeno, diluye bajo denominaciones comunes situaciones muy diferentes (Sánchez, 2012, p.835):

En la bibliografía especializada, se emplean indistintamente los conceptos de persona «sin hogar» o persona «sin techo» «[...] para referirse a los ciudadanos que se han ido quedando fuera de las oportunidades vitales que definen una ciudadanía social plena en las sociedades de nuestros días» (Tezanos, 1998: 11). También términos como los de «mendigo», «vagabundo», «indigente» y «transeúnte» suelen ser manejados por los medios de comunicación e incluso por los profesionales de Servicios Sociales para referirse a fenómenos sociológicos que responden a otras realidades.

Sánchez (2010) distingue entre “sin hogar” tradicionales y los nuevos tipos que surgen de los cambios en la dinámica social. El primero respondería a un perfil de varón, soltero y con baja formación laboral y educativa y al segundo se añaden situaciones relacionadas con rupturas familiares y pérdidas de trabajo, enfermedad mental, consumo de sustancias psicoactivas o familias completas, sobre todo familias de inmigrantes.

Fernández (2015) señala cambios en las tendencias sociodemográficas del colectivo, como el incremento progresivo de la presencia de mujeres, mayor presencia de población joven, mayor crecimiento del contingente de personas de nacionalidad española que extranjeros y un porcentaje importante de personas sin cobertura sanitaria.





Teniendo en cuenta las condiciones de habitabilidad, se distinguen cuatro situaciones o categorías, ampliamente utilizadas a nivel europeo, conocidas como ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion) y propuesta por la FEANTSA (Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar) en 2005:

- *Sin techo (Rooflessness)*: personas que no disponen de un espacio físico para vivir.
- *Sin Vivienda (Houselessness)*: personas que cuentan con un espacio físico, pero que no reúne las condiciones necesarias de privacidad y sobre la que no posee titularidad jurídica.
- *Vivienda insegura (Insecure Housing)*: personas que disponen del espacio físico para desarrollar su vida pero no tiene legalmente el permiso de uso del alojamiento.
- *Vivienda inadecuada (Inadequate Housing)*: personas que cuentan con un espacio físico pero que no reúne las condiciones de habitabilidad. Disponen del permiso legal de uso o la propiedad, pero viven en espacios deteriorados.

El énfasis de la categorización es la exclusión de vivienda digna, pero no recoge los aspectos psicosociales que conllevan dichas situaciones, aunque la extensión de las cuatro situaciones básicas en trece categorías operacionales, toman en cuenta otros factores (Tabla 1.). Tal y como señala Fernández, en España no todas las situaciones contempladas en dicha categorización se asocian al sinhogarismo (2015, p. 264):

En la práctica, normalmente, a nivel político y social, en España, las personas sin hogar se asocian con las categorías de personas que duermen en el espacio público (1.1), en un albergue (1.2) o que viven en equipamientos para personas sin hogar (2.1) o centros de larga duración (2.7). Las categorías para personas que viven en refugios para mujeres (2.2), para personas inmigradas o refugiadas (2.3), y personas en proceso de salida de instituciones (2.4), así como las categorías de vivienda insegura (3) y vivienda inadecuada (4) no se interpretan, generalmente, como personas sin hogar, sino que se les atribuyen otras situaciones y disponen de recursos y servicios propios.

Aunque no está exenta de críticas y limitaciones, “...aunque exista un debate sobre la tipología ETHOS, hay también un importante consenso entre





las administraciones europeas y en el interior de muchos países, sobre que esta es un buen instrumento para ayudar a la armonización comprensiva de la problemática.” (Fernández, p. 74).

Tabla 1. Categorías operacionales ETHOS

CATEGORÍAS CONCEPTUALES			OPERATIONAL CATEGORY		LIVING SITUATION	GENERIC DEFINITION
	SIN TECHO	1	Personas que viven a la intemperie.	1.1.	En espacios públicos o exteriores.	Viviendo en la calle o en espacios públicos, sin albergue que pueda definirse como vivienda.
		2	Personas en alojamiento de emergencia.	2.1.	Refugio nocturno.	Personas sin lugar habitual de residencia que hacen uso nocturno de albergues.
	SIN VIVIENDA	3	Personas en alojamientos para personas sin hogar..	3.1. 3.2. 3.3.	Hostelería para personas sin hogar. Alojamientos temporales. Alojamientos transitorios con apoyo.	Donde se intenta que las estancias sean cortas.
		4	Personas en refugios para mujeres	4.1.	Alojamiento en refugios para mujeres	Mujeres alojadas en refugios por cortos intervalos debido a experiencias de violencia doméstica.
		5	Personas en alojamientos para inmigrantes.	5.1. 5.2.	Alojamientos temporales/centros de recepción. Alojamientos para trabajadores inmigrantes.	Personas inmigrantes que viven en alojamientos temporales por su estatus de inmigrantes.



			OPERATIONAL CATEGORY		LIVING SITUATION	LIVING SITUATION
CATEGORÍAS CONCEPTUALES	SIN VIVIENDA	6.	Personas en instituciones cerradas.	6.1. 6.2. 6.3.	Instituciones penitenciarias Instituciones sanitarias Instituciones/hogares para niños	Sin alojamiento disponible antes de cumplir condena. Permanecer más tiempo del necesario por carecer de vivienda. Sin vivienda identificada.
		7.	Personas beneficiarias de residencia a largo plazo (por su condición de carencia de vivienda).	7.1. 7.2.	Residencias para mayores sin hogar. Personas sin hogar.	Alojamiento de larga estancia con cuidados para personas que han carecido de vivienda.
	VIVIENDAS INSEGURAS	8.	Personas que viven en alojamientos inseguros.	8.1. 8.2. 8.3.	Temporalmente con familia/amigos. Tenencia ilegal Ocupación ilegal de terrenos.	Vivir en viviendas convencionales pero no en el lugar habitual de residencia debido a la falta de vivienda. Ocupación ilegal. Ocupación de terrenos sin derechos legales.
		9.	Personas que viven bajo amenaza de desalojo.	9.1. 9.2.	Sin derechos legales. Órdenes de desalojo	Donde las órdenes de desalojo están operativas. Debido a la hipoteca.
		10	Personas que viven bajo amenaza de violencia.	10.1	Registro de incidentes por parte de la policía.	Donde se toman medidas policiales para garantizar la seguridad de las víctimas de violencia de género.



CATEGORÍAS CONCEPTUALES	VIVIENDA INADECUADA		OPERATIONAL CATEGORY		LIVING SITUATION	LIVING SITUATION
		11.	Personas viviendo en estructuras temporales/no convencionales.	11.1 11.2 11.3	Viviendas móviles Edificios no convencionales Estructuras temporales	No pretende ser la habitual Refugio improvisado o chabola Cabaña o cabina
		12.	Personas que viven en viviendas no aptas.	12.1	Vivienda ocupada no apta	Definida como no apta por la legislación.
		13.	Persona que viven en viviendas sobreocupadas.		Normas nacionales de ocupación máxima.	Superan el estándar nacional de ocupación.

Fuente: <https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf>

La *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020* (Gobierno de España, 2015), en su diagnóstico de la situación, señala como características y tendencias más relevantes:

- El incremento del número total de personas sin hogar en España así como el número de personas que pernoctan en espacios públicos.
- Más personas jóvenes y mayores (mayores de 45) sin hogar.
- Incremento de la proporción de mujeres, especialmente entre los jóvenes.
- Menor presencia de europeos entre los extranjeros sin hogar e incremento de los no europeos.
- Incremento del sinhogarismo causado por impagos, pérdida de vivienda y desempleo.
- Mayor cronificación.
- Cambios en las fuentes de ingresos.
- Tendencia a mayor uso de pisos y pensiones en relación a quienes solicitan dormir en centros.
- Mejora en cuanto al acceso a la atención sanitaria y la percepción subjetiva de la salud y descenso de los consumos de alcohol y drogas.



- Mayor intensidad de vinculación familiar.
- Rasgos demográficos cada vez más similares a cualquier persona “integrada” en la sociedad.
- Mejor valoración subjetiva de los servicios para el colectivo, mayor contacto con profesionales sociales en pisos y pensiones y menor entre quienes pernoctan en la calle.
- Tendencia a más agresiones y delitos contra personas sin hogar.
- Incremento de los recursos destinados a atender a las personas sin hogar, pero disminución del porcentaje de personas sin hogar a las que se logra atender.
- Mejoras en las dotaciones de los municipios de más de 50.000 habitantes y estancamiento o empeoramiento de los menores.

2. Las cifras del sinhogarismo

La ausencia de una definición oficial o consensuada sobre el sinhogarismo entorpece la labor de dimensionar la magnitud del fenómeno o extrapolar los resultados disponibles al conjunto de la población sin hogar.

A nivel europeo, la principal fuente de datos la constituyen los *Informes sobre la Exclusión en Europa*, elaborados por FEANTSA y la Fundación Abbé Pierre desde 2015. Hasta el momento se han realizado tres, el último de ellos en 2018. En él se cifran en cinco millones las personas que se enfrentan a la exclusión de la vivienda a diario.

Por su parte, en España, El Instituto Nacional de Estadística ha proporcionado información sobre personas sin hogar desde una doble vía:

- Encuestas puntuales para conocer las condiciones de vida de las personas sin hogar (EOSH-Personas). Se han realizado dos hasta el momento: en 2005 y en 2012.
- Encuestas que recogen las características de los centros y servicios de atención a personas sin hogar (EPSH-Centros). Comenzaron a realizarse en 2003 y desde el 2006 se recoge la información con periodicidad bianual. La última disponible es la de 2016 (resultados publicados en 2017). Ofrecen tanto la media de personas alojadas diariamente como el número de plazas ofertadas.





Según la primera de las encuestas (EPSH-Personas), casi veintitrés mil personas en España carecían de hogar en 2012. La segunda (EPSH-Centros) revela que un promedio de 16.437 personas ingresó en centros de acogida de emergencia por día, lo que supone un incremento del 20,5% respecto a la edición anterior, en 2014.

Además de lo dicho, están también los *recuentos nocturnos*, desarrollados por diferentes Municipios y Comunidades Autónomas a lo largo del territorio del estado. “En estos recuentos nocturnos se detectan personas sin hogar en situación de calle y alojadas en recursos de la red de asistencia pero se evalúan las variables sociodemográficas sólo de las que se encuentran en situación de calle” (Fernández, 2015, p. 272). Siguiendo a este autor, los recuentos nocturnos muestran un incremento importante en los últimos años, a pesar de que según la EPSH-Personas (2012) se registra un descenso en el número de personas en situación de calle respecto a 2005.

3. Los factores de riesgo

En general hay coincidencia en la consideración del fenómeno como multidimensional y poliédrico (Hernández, 2016, p. 218):

Al igual que la exclusión social, la exclusión residencial debe entenderse como un itinerario al que se llega a través de diferentes procesos de acumulación de desventajas sociales en diferentes ámbitos vitales (trabajo, ingresos, salud,... (...)). Analizar la exclusión desde este continuo integración-vulnerabilidad-exclusión permite catalogar a un heterogéneo número de personas en distintas situaciones y por diversas causas o factores.

El Comité Económico Europeo emitió un Dictamen (2011) sobre “El problema de las personas sin hogar”, en el que se recogen diferentes tipos de factores de vulnerabilidad sobre los cuales hay que actuar para prevenir y resolver el problema de las personas sin hogar:

- Estructurales: proceso económico, inmigración, ciudadanía, proceso del mercado inmobiliario.
- Institucionales: servicios sociales principales, mecanismos de ayudas, procedimientos institucionales.
- Relacionales: situación familiar, situación de las relaciones (por ejemplo, divorcio).





- Personales: discapacidad, educación, dependencia, edad, situación de los inmigrantes.
- Discriminación o ausencia de un estatuto legal: puede afectar en particular a los inmigrantes y a algunas minorías étnicas, como por ejemplo las comunidades de romaníes.

4. La intervención con las personas sin hogar: viejas y nuevas propuestas

Las políticas orientadas a la atención de las personas sin hogar están girando hacia nuevos modelos, en los que la prevención y la vivienda como eje cobran protagonismo.

Las respuestas al sinhogarismo en España han seguido tradicionalmente el *modelo de en escalera* (*Continuum of Care*), basado en un itinerario gradual, en el que la persona va *subiendo peldaños* y asumiendo compromisos y responsabilidades, tutelada y acompañada por un profesional hasta que alcanza la situación óptima que consistiría en compartir vivienda con otras personas. “Desde este modelo la intervención se centra en la persona y el profesional acompaña y trabaja desde la relación y el vínculo, pero también marca el itinerario y el tiempo de ejecución” (EAPN, 2015). Es decir, el acceso a la vivienda independiente aparece condicionado por el *Treatment First*.

Desde hace unos años, se ha extendido por Europa un nuevo modelo conocido como *primero el hogar* (*Housing first*). Tiene su origen en Estados Unidos, a principios de los noventa, impulsado por la organización *Pathways to Housing* y básicamente parte del punto de llegada del modelo tradicional: propone el acceso directo a una vivienda digna.

El modelo se basa en una intervención temprana en vivienda, proporcionando viviendas asequibles y permanentes a personas que vienen directamente desde la calle o desde dispositivos de emergencia, ofreciendo un apoyo social y de salud intensivo (EAPN Madrid, 2013, p.5).

Resulta interesante la perspectiva de empoderamiento que supone para la persona, ya que:

En realidad dicho modelo representa un cambio de mirada, por un lado de la persona sin hogar, ya que es ella la que decide qué quiere hacer, cómo y cuándo, y por otro lado del profesional, que está para respetar y acompañar dicho proceso al ritmo y momento que la persona necesita (EAPN España, 2015, p. 90).





En realidad apenas existen en España experiencias similares y el *modelo en escaleras* sigue siendo el predominante.

Conclusión

El interés por el sinhogarismo es algo muy reciente en Europa en general. De hecho se contempla por primera vez como una cuestión prioritaria en el Informe conjunto del año 2005 (European Commission, 2005). En España, aunque no es un algo nuevo, el fenómeno del sinhogarismo está cambiando y diversificando su perfil. Esto ha supuesto un renovado interés por parte de las administraciones, que ha cristalizado en el diseño de una primera *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-20*, ya que el tema venía abordándose desde los Planes de Inclusión. Frente a soluciones tradicionales de alojamiento como los albergues o los servicios de residencia temporal, la estrategia apoya e impulsa el modelo de intervención denominado *Housing first*, basado en una intervención temprana en vivienda, aunque sin desechar otro tipo de intervenciones y recursos especializados.

Referencias bibliográficas

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2011). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El problema de las personas sin hogar»*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:024:0035:0039:ES:PDF>

EAPN ESPAÑA (2015). *Seminario de Participación “Vivienda y sinhogarismo”*. Recuperado de https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1470295740_3_seminario_participacion.pdf

EAPN MADRID (2013). *El modelo housing first, una oportunidad para la erradicación del sinhogarismo en la Comunidad de Madrid*. Recuperado de file:///C:/Users/Usuario/Downloads/ficheros_documentos_INFORME%20HOUSING%20FIRST%20final.pdf

FEANTSA (2007). *ETHOS, European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*. Recuperado de <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>

FERNÁNDEZ, G. (2015). *El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar*. Tesis Doctoral (vol.I). Recuperado de <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/368566/gfe1de2.pdf?sequence=1>





HERNÁNDEZ, M. (Dir.) (2016). *Exclusión residencial en Murcia: Miradas y trayectorias*. Recuperado de <https://www.um.es/documents/1967679/3208156/exclusion-residencial-murcia.pdf/ff1c1010-3c33-4313-8561-a323b158490c>

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. (2016). *Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar*. Recuperado de <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/EstrategiaPSH20152020.pdf>

RAIS FUNDACIÓN (2015). *Los delitos de odio contra las personas sin hogar*. Madrid: RAIS Fundación.

SÁNCHEZ, M.R.H. (2012). En los límites de la exclusión social. Inmigración y sinhogarismo en España. *Papers*, 97/4, 829-847.





TEMA III

Intervenção Comunitária e Desenvolvimento Local







AValiação-Intervenção Comunitária DIAGNÓSTICO LOCAL DE SEGURANÇA – PERCEÇÃO DE VIOLÊNCIA E CRIME¹

Ana Sani

*Observatório Permanente Violência e Crime (OPVC),
Centro de Investigação em Estudos da Criança (CIEC),
Universidade Fernando Pessoa, Porto, Portugal*

Laura M. Nunes

*Observatório Permanente Violência e Crime (OPVC),
Centro de Investigação em Ciências Sociais e do Comportamento (FP B2S)
Universidade Fernando Pessoa, Porto, Portugal*

Rui Estrada

*Observatório Permanente Violência e Crime (OPVC),
Centro de Investigação Transdisciplinar “Cul-tura, Espaço e Memória”
Universidade Fernando Pessoa, Porto, Portugal*

Sónia Caridade

*Observatório Permanente Violência e Crime (OPVC),
Centro de Investigação em Ciências Sociais e do Comportamento (FP B2S)
Universidade Fernando Pessoa, Porto, Portugal*

Resumo

O Diagnóstico Local de Segurança (DLS) consiste no levantamento de informação que possibilite avaliar uma determinada comunidade, em termos de criminalidade, vitimação e segurança, sendo um procedimento internacionalmente reconhecido, através do qual se pode operar, de forma apoiada, uma intervenção comunitária. O presente trabalho, efetuado no âmbito do projeto LookCrim, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia

¹ Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projeto PTDC/DIR-DCP/28120/2017.





(PTDC/DIR-DCP/28120/2017) decorre de um estudo realizado com uma amostra de 195 indivíduos, com idades entre os 18 e os 87 anos ($M=42.5$; $DP=19.9$), que residiam, trabalhavam ou estudavam na comunidade do centro histórico do Porto. Os resultados obtidos através da realização de um inquérito por questionário revelaram que 70.3% dos inquiridos considera que vive/trabalha/estuda numa zona segura, contrariamente a 26.2% que sente insegurança, entre outros devido à existência de crime. Há dissemelhanças ao nível do que se percebe como crimes mais frequentes (furto, roubo, tráfico droga) e os que são mais temidos (roubo, furto, agressão física). Refira-se ainda que 22,1% da amostra terá sido vítima de um crime nos últimos 5 anos. A análise congregada das diversas variáveis possibilita um traçar mais eficaz de um plano interventivo focado nas necessidades encontradas, atendendo aos recursos identificados da comunidade urbana observada.

Palavras-chave: Diagnósticos Locais de Segurança; Comunidade urbana; Avaliação; Intervenção.

Introdução

O Diagnóstico Local de Segurança (DLS) consiste numa avaliação empiricamente validada de uma comunidade, com o propósito de serem recolhidos junto das populações diversos indicadores (objetivos e subjetivos), por exemplo, a respeito do crime, incivildades, vitimação, (in)segurança, controlo social formal, entre outros (Direção Geral de Administração Interna, 2009; Sani & Nunes, 2013). A partir dessa avaliação serão geradas análises contextualizadas com o propósito de serem desenvolvidas intervenções fundamentadas que contribuam para o desenvolvimento e segurança do espaço concreto que foi observado.

Um DLS constitui-se, por conseguinte, numa ferramenta essencial para a obtenção do conhecimento de áreas geográficas selecionadas, sendo particularmente interessante que a condução dessa avaliação seja realizada tendo por base perspetivas multidisciplinares capazes de focar diferentes aspetos associados à experiência real ou sentida das populações. Tal poderá advir da constituição de uma equipa multidisciplinar ou do estabelecimento de parcerias com entidades locais, como é o caso das polícias, neste caso numa lógica de melhor definição de estratégias de atuação dessas instâncias de controlo social formal, visando a garantia de segurança dos espaços locais frequentados pelos cidadãos (Nunes & Sani, 2014; Sani & Nunes, 2017). É na base de compromissos como





estes, que visem a redução e a prevenção do crime, que poderão ser traçados objetivos que têm como foco resultados significativos (Direção Geral de Administração Interna, 2009) considerando os desafios das cidades contemporâneas Nunes, Sani, Estrada, Viana, Caridade, & Maia, 2017).

Defendendo que uma intervenção comunitária resulta ser mais eficaz quando essa mesma comunidade participa no projeto de qualificação da sua área geográfica (Silva, 2010), o Projeto LookCrim (financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia – PTDC/DIR-DCP/28120/2017) teve início em outubro de 2018, com o objetivo de fazer o diagnóstico de uma área geográfica específica (Centro Histórico do Porto), tendo como foco central as questões de (in)segurança urbana(s). O propósito final é a de que se encontrem pontos chave, capazes de serem intervencionados no sentido de favorecer o aumento dos níveis de segurança e bem-estar na comunidade.

Considera-se importante que uma intervenção geograficamente localizada projete inequivocamente o desenvolvimento comunitário, agregando as necessidades dos diferentes grupos sociais que possam aí conviver, por exemplo, atendendo a aspetos como a idade dos indivíduos, o género, as condições sociais (Sani, Nunes, & Caridade, 2019). Assim, tendo como base a experiência de pesquisa em outras áreas da cidade do Porto, entre estas os estudos conduzidos na área geográfica do Pólo Universitário de Asprela, cuja população é maioritariamente estudantil (Nunes, Sani, Caridade, Sousa, & Dinis, 2018), foi desenhado um novo projeto de avaliação e intervenção comunitária, que, localizado no coração da cidade do Porto, acolhe, entre outros, um DLS, cujos dados preliminares do estudo exploratório e descritivo iniciado pretendemos apresentar de seguida.

1. Diagnóstico Local de Segurança no Centro Histórico do Porto

O Centro Histórico do Porto é uma área geográfica central nesta cidade do norte de Portugal, que une as freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória. É uma área urbana com elevado fluxo populacional, seja de residentes, pessoas que estudam ou trabalham nessa zona e muito turismo, dadas as características arquitetónicas dos edifícios e as áreas de comércio e convívio.

A área metropolitana do Porto caracteriza-se por um elevado movimento diário, sendo referida como a segunda área com maior ocorrência de crimes no país, revelando em 2018 uma taxa 15,6% de criminalidade (Sistema de Segurança Interna, 2019). Nesse ano foram reportadas às autoridades 58765





ocorrências criminais, sobretudo criminalidade geral contra o património e, dentro destas, crimes contra a propriedade (e.g., furto em veículo motorizado), existindo várias ocorrências sinalizadas de crimes contras as pessoas, como foram o caso da ofensa à integridade física voluntária simples.

Desta breve análise da expressão criminal na área metropolitana do Porto emergem algumas questões que suscitaram a realização de um DLS nesta comunidade: *Qual o sentimento de (in)segurança desta população? Serão os crimes mais frequentes aqueles que a população mais teme? Qual a extensão de vitimação relatada pela população?* Com base nestas questões orientamos a pesquisa nesta área para a realização de um DLS, que descreveremos de forma sucinta.

Método

Trata-se de um estudo de carácter exploratório, descritivo, transversal e observacional, baseado no autorrelato através da utilização da técnica do questionário (Sani & Nunes, 2013). O instrumento usado caracteriza-se pela existência de questões fechadas e abertas, possibilitando uma codificação objetiva e quantificável, mas igualmente a recolha de dados qualitativos. O inquérito de DLS está dividido em cinco partes: i). Dados Sociodemográficos; ii) Percepção de Segurança/Insegurança; iii) Vitimação; iv) Controlo Social Formal; v) Participação Comunitária (Nunes & Sani, 2013).

O estudo foi objeto prévio de autorização e pedido de cooperação da Junta da União de Freguesias do Centro Histórico do Porto (CHP) para a recolha de dados nesta área geográfica e presença em determinados espaços do cidadão. O projeto obteve ainda o apoio da Câmara Municipal do Porto. A participação propriamente dita dos indivíduos decorreu sempre mediante o seu consentimento informado, para o qual era preenchida e assinada uma declaração, que explicitava os objetivos e os procedimentos a serem usados, assim como a garantia do anonimato e confidencialidade dos dados fornecidos. Os dados foram trabalhados com o auxílio do programa *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS) – versão 25.

A amostra do presente estudo foi constituída por 195 participantes (residentes, trabalhadores e/ou estudantes) no CHP. Destes sujeitos a maioria (66.3%) era exclusivamente de trabalhadores, sendo 57.4% ($n=112$) do sexo feminino e 42.6% ($n=83$) do sexo masculino, com idades entre os 18 aos 87 anos (média=42.5; desvio padrão = 17.9)





Tabela 1. Distribuição dos participantes quanto à idade (N=195).

Idade (anos)	<i>n</i>	%
18-24	43	22.1
25-34	31	15.9
35-44	36	18.5
45-54	36	18.5
55-64	20	10.3
65 ou mais	27	13.8
Total Parcial	193	99.0
Omissos	2	1.0
Total	195	100
Média de idades = 42.5		Desvio Padrão = 17.9

Quanto ao estado civil, a maioria dos participantes era “solteiro” (41.5%), seguido do estado de “casado” (38.5%). A amostra possuía predominantemente o nível de habilitações acima do 10º ano, designadamente o ensino secundário (38.5%), seguido do ensino superior (35.9%).

Apresentação de resultados

Tomando como referência as questões de partida anteriormente enunciadas, apresentamos os resultados mais salientes, que serão posteriormente objeto de discussão e reflexão teórica.

- *Qual o sentimento de (in)segurança desta população?*

Assim, relativamente à perceção de (in)segurança da população no centro histórico do Porto apurámos que 70.3% dos inquiridos considera esta área urbana segura, existindo, de acordo com este subgrupo, diversos fundamentos para tal. As justificações mais enunciadas foram a experiência positiva ou observação de ausência de crime pela maioria dos participantes (62.8%) e a existência de controlo social formal (13.9%).





Há, todavia, 26.2% de inquiridos a perceberem a área do centro histórico do Porto como uma zona insegura, justificando este subgrupo como sendo uma “Insegurança predominantemente noturna” (37.3%), uma “Insegurança por presença de crime/perigo” (33.3%), ou por exemplo, por limitação ao nível de policiamento (17.6%).

Para este tópico, embora tivesse havido uma percentagem muito reduzida da amostra (3.6%) que não se pronunciou sobre a segurança/insegurança para aquela zona, no final as percentagens de omissões de respostas, no que se refere às justificações, somam-se às daqueles, perfazendo 10.3% do total da amostra.

- *Serão os crimes mais frequentes aqueles que a população mais teme?*

Apresentamos aos participantes uma série de categorias de crimes, solicitando que os mesmos identificassem aqueles que consideravam que ocorreriam com mais frequência no centro histórico da cidade do Porto. A figura 1 permite constatar que o “Furto” foi o crime mais vezes reportado pelos participantes, como o mais praticado naquela área urbana, com uma taxa de 67.2%, seguido do “Tráfico de Droga” com 48.7%, do “Roubo” com 44.6% e do “Assalto a Estabelecimento”, com 40.5% de identificação.

Os crimes como os “Danos em equipamentos” e a “Agressão física” surgem mencionados como ocorrências menos frequentes, mas ainda assim com valores de 35.4% e 32.8%, respetivamente.

Embora referidas, não foram apontados pelos participantes outros crimes como “Violência doméstica/Menores” ou “Violência doméstica /Idosos”. De igual modo, não foram acrescentados pelos participantes outros crimes, que pudessem ocorrer e não tivessem sido referidos na nossa listagem.

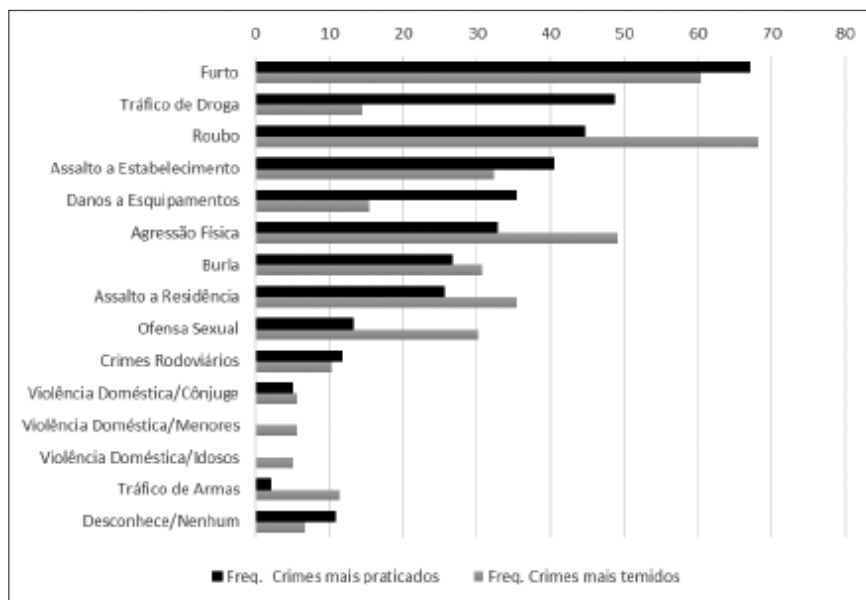
Quando questionados sobre os crimes mais temidos, surgem mencionados, por ordem de maior ocorrência, o “Roubo” com 68.2%, seguido do “Furto” com 60.5% e da “Agressão Física” com 49.2%, o que revela desde logo que os crimes mais temidos não são necessariamente os mais praticados (cf. Figura 1).

Os crimes de “Assalto a Residência” e “Assalto a Estabelecimento”, respetivamente com taxas de 35.4% e 32.3%, foram apontados como originando mais medo. Tal revela uma associação estatística inversa, como referido anteriormente, não apenas pela análise do crime em si, mas por comparação entre crimes, isto é, o “assalto a residência” surge como o mais temido embora ocorram mais assaltos a estabelecimentos comerciais.





Figura 1. Crimes mais reportados *versus* crimes mais temidos



Fonte: OPVC – LookCrim

No sentido antes exposto, de salientar aqui a referência ao crime de “ofensa sexual”, que neste estudo sendo sinalizado por 13.3% dos participantes, surge apontado por 30.3% da amostra como um dos crimes mais temidos.

- *Qual a extensão de vitimação relatada pela população?*

No sentido de compreendemos uma eventual relação entre o medo sentido e a ocorrência criminal no centro histórico do Porto, questionámos os participantes sobre a experiência direta, nos últimos 5 anos, por um qualquer crime, referindo-nos qual, caso tenha ocorrido uma vitimação criminal.

Os resultados mostraram que 22.1% dos participantes ($n=43$) foi vítima de crime no período referido, perante 77.9% que não mencionou ter experiência de vitimação criminal. Estes 43 participantes revelaram ainda que o crime que os vitimou foi, por ordem de frequência, o “Furto” em 34.9%





dos casos ($n=15$), o “Roubo” em 27.9% ($n=12$), o “assalto a estabelecimento comercial” em 16.3% ($n=7$), a “Agressão física” com 7% ($n=3$), a “Violência doméstica: contra/entre cônjuge” com 2% ($n=2$) e quatro casos (equivalente cada um a 1%) em que os indivíduos em causa foram vítimas de um destes crimes (“Burla”, “Ameaça”, “Assalto a residência” ou “Ofensa sexual”).

Congruente com a tipologias de crimes apontados, os “Danos materiais” foram mencionados por 34 das 43 vítimas, atingindo uma percentagem de 79.1%, seguidos dos “Danos psicológicos” com 18.6% e dos “Danos físicos” apontados por 14.5% dos indivíduos.

Para finalizar esta apresentação dos resultados sobre a vitimação autorrelatada, importa referir que do total das vítimas, 60.5% decidiu formalizar a queixa ($n=26$), por razões diversas (e.g., crença na justiça, no reaver de um bem ou devido ao seguro), contrariamente a 39.5% dos que decidiram pela não participação do crime ($n=17$), por diferentes motivos (e.g., achar que não vale a pena, não confiar na justiça, falta de tempo).

Discussão

O presente estudo contou com uma amostra de indivíduos residentes/ trabalhadores/ estudantes na área localizada no centro histórico do Porto, objeto de um diagnóstico local de segurança, que, integrado num projeto de investigação, pretendeu fornecer *inputs* para uma eventual intervenção comunitária, visando a melhoria da segurança e qualidade de vida dos cidadãos nesta área urbana. O levantamento de dados para uma análise exploratória realizou-se junto de uma amostra, heterogênea quanto às variáveis sociodemográficas idade e sexo, composta por 195 sujeitos. Maioritariamente de nacionalidade portuguesa, esta amostra caracterizou-se por ter uma maioria de participantes com situação ocupacional “Trabalhador” e nível habilitacional médio alto (acima do 10º ano).

Embora prevalecendo um alto nível de sentimento de segurança nesta população, mais de um quarto da amostra (26.2%) revelou preocupações de seguridade, o que é algo perfeitamente enquadrável se considerarmos o crescimento rápido das sociedades contemporâneas (Nunes et al., 2017), que pode deixar uma população com uma maior inquietação no que concerne à sua segurança individual, bem como a nível comunitário (Agra, Quintas, & Fonseca; 2001). Vários fatores contribuem para o sentimento de segurança/ insegurança, sendo o período do dia um deles. Neste estudo a insegurança





estava bastante relacionada com o aparecimento da noite, como também com a existência de situações identificadas como perigo ou crime.

De acordo com a percepção da população, existem vários crimes identificados na área urbana do centro histórico, sobretudo criminalidade contra a propriedade, designadamente os furtos. A presença deste tipo de criminalidade, reconhecida em zonas de crescimento urbano e turístico, amplamente identificadas através das estatísticas oficiais (cf. Sistema de Segurança Interna, 2019), influencia a percepção das populações sobre o crime e altera, consequentemente, o seu sentimento de segurança. A cidade surge referenciada em alguns estudos como uma região vulnerável pela sua constante mudança (Fernández Ramírez, 2000), em que o seu crescimento pode acarretar consequências como o enfraquecimento e desorganização social, pobreza e conflitos, fatores estes que levam a um aumento da criminalidade (Lourenço, 2010). É a pequena criminalidade que intensifica a insegurança e o medo da população que reside/trabalha/estuda na região, através da consequente disseminação do rumor (Fernandes & Rêgo, 2011).

Considera-se, ainda, que o sentimento de insegurança não é o resultado de uma fórmula perfeita, em que mais crime e do mais grave produz mais medo, porque o que o estudo revelou foi que os crimes mais temidos não foram necessariamente os mais frequentes (e.g., furtos) ou os que se incluem na criminalidade violenta (e.g., tráfico). No estudo, os crimes mais temidos evocam geralmente o receio por uma violência interpessoal (e.g., agressão física, ofensa sexual, roubo) que supera em muito o destaque dado, por uma maior frequência, a certos crimes.

A proximidade física de um fenómeno e a violência associada ao crime são elementos que conjugados influenciam a presença de segurança do indivíduo. Isto significa que podem existir crimes mais reportados (e.g., tráfico de drogas), mas estes não significarem, para a população dessa área, a criminalidade que mais receio lhes transmite. Como demonstram outros estudos (Sani & Nunes, 2012; Sani & Nunes, 2016), em certas áreas a população aprende a criar mecanismos de proteção e segurança (e.g., não estar à noite nas ruas, não frequentar certos espaços, etc.) e acaba por criar alguma resiliência face ao fenómeno. Por outro lado, aqueles incidentes que poderão colocar mais em risco a integridade física de uma pessoa como os crimes supracitados, por vezes sub-representados (e.g., devido à relação ofensor-vítima), podem gerar maior medo no indivíduo. Por estes motivos um DLS numa comunidade reveste-se de particular importância, entre outros, para levantamento de indicadores





subjetivos, além dos objetivos, de (in)segurança numa área (Direcção Geral de Administração Interna, 2009; Sani & Nunes, 2013).

Neste estudo, a experiência de vitimação ocorreu com 22,1%, revelando que pelo menos 1 em cada 5 pessoas já foi vítima de crime nos últimos 5 anos, sendo sobretudo atingida por criminalidade de rua. O crime contra o património, e em particular a criminalidade contra a propriedade, destaca-se em termos de frequência, mas os números apurados não escondem a existência de crimes contra as pessoas, por vezes mais ocultados nos inquéritos de vitimação e estatísticas criminais oficiais (Sistema de Segurança Interna, 2019). Importa também expor que a vitimação não é um fenómeno sempre reportado e, tal como verificámos no estudo, há crimes não denunciados que importa compreender porquê (e.g., desvalorização da ocorrência, o medo de exposição, descrença no sistema judicial) e outros mais reportados (e.g., devido à gravidade do crime ocorrido, dever cívico, expectativa de reaver bem). Neste âmbito, o crime contra o património, que produz sobretudo danos materiais, tendencialmente é mais reportado às autoridades.

Assim, o levantamento de indicadores objetivos e subjetivos, capazes de nos ajudar a compreender o sentimento de (in)segurança de uma população de uma comunidade específica, constitui ao nível de um DLS uma tarefa fundamental para a definição de estratégias e mecanismos que melhor possibilitem a intervenção comunitária orientada para a construção de comunidades seguras.

Conclusão

As cidades contemporâneas são um atrativo para o desenvolvimento a vários níveis, mas são igualmente uma fonte de possibilidades para a emergência de fenómenos indesejáveis como o crime. Este é, indiscutivelmente, um sintoma do funcionamento de uma sociedade: um fenómeno que importa combater, mas com estratégia e conhecimento.

A elaboração de um plano de intervenção comunitária pode emergir de uma análise prévia, cientificamente fundada num diagnóstico local, que vise o levantamento de indicadores objetivos e subjetivos revelados pela população. Significa, portanto, que a melhor resposta é aquela que se adequa às necessidades concretas dos cidadãos, numa área urbana identificada. Sublinhamos, por isso, a importância de se identificarem e compreenderem as percepções da população, que no caso em concreto do estudo apresentado, estava centrado na segurança no centro histórico da cidade do Porto.





Dois aspetos surgem identificados como base de uma intervenção bem-sucedida:

- i) a compreensão da experiência subjetiva das populações numa comunidade, como elemento orientador na prescrição de objetivos orientados para a segurança, que, no estudo passaram pelo conhecimento de três aspetos focalizados em perceções (estado de (in)segurança; ocorrências vs impacto da violência e crime; vitimação direta);
- ii) o reconhecimento dos indicadores objetivos (estáticos ou dinâmicos) passíveis de integrar uma solução de segurança comunitária, que no estudo realizado sinalizou primordialmente dois aspetos: a dimensão espaço-temporal (e.g., luminosidade vs. obscuridade) e a dimensão do controlo social (e.g., policiamento, vigilância).

Embora tratando-se de um estudo exploratório, com uma amostra razoável de 195 sujeitos, esta avaliação comunitária não é representativa da área e terá de ser alargada a mais indivíduos. Os primeiros resultados apurados deverão ainda ser objeto de análises transversais da equipa multidisciplinar responsável por este projeto e dos seus consultores nacionais e internacionais, para uma visão holística crítica que produza os tais efeitos significativos que interessa devolver aos *stakeholders* do centro histórico do Porto.

Referências bibliográficas

AGRA, C., QUINTAS, J., & FONSECA, E. (2001). De la sécurité démocratique à la démocratie de sécurité: le cas Portugais. *Déviance et Société*, 4(25), 499-513.

DIREÇÃO GERAL DE ADMINISTRAÇÃO INTERNA (2009). *Manual de diagnósticos locais de segurança. Uma compilação de normas e práticas internacionais* (Trad. M. Correia). Lisboa: Ministério da Administração Interna. Disponível em <http://www.dgai.mai.gov.pt/cms/files/conteudos/Manual%20Diagnosticos%20Locais%20de%20Seguranca.pdf>.

FERNANDES, L., & RÊGO, X. (2011). Por onde anda o sentimento de insegurança? Problematizações sociais e científicas do medo à cidade. *Etnográfica*, 15(1), 167-181.

FERNÁNDEZ RAMÍREZ, B. (2000). El medio urbano. In J. Araganés (Ed.), *Psicologia Ambiental* (pp. 259-280). Madrid: Psicogía Pirâmide.

LOURENÇO, N. (2010). *Cidades e sentimento de insegurança: Violência urbana ou insegurança urbana?* Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/Anexos/3841.pdf>





NUNES, L., & SANI, A. (2014). Avaliação de uma comunidade urbana. Diagnóstico local de segurança e soluções de policiamento. *Direito e Democracia—Revista de Ciências Jurídicas*, 15(1), 4–17.

NUNES, L. M., SANI, A., Caridade, S., Sousa, H., Dinis, A. (2018). Segurança e vitimação entre estudantes universitários na cidade do Porto. *Análise Psicológica*, 2(XXXVI), 169-183. <http://dx.doi.org/10.14417/ap.1395>

NUNES, L., SANI, A., ESTRADA, R., VIANA, F., CARIDADE, S., & MAIA, R. (2017). *Crime e segurança nas cidades contemporâneas*. Porto: Fronteira do Caos.

SANI, A. & NUNES, L. M. (2012). *Relatório do Inquérito – Diagnóstico Local de Segurança na Freguesia da Sé (Porto)*. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa. Disponível em: <http://bdigital.ufp.pt/handle/10284/3313>

SANI, A., & NUNES, L. M. (2013). Questionário de diagnóstico local de segurança: estudo numa comunidade urbana. *Análise Psicológica*, 2(31), 185-195. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14417/ap.609>.

SANI, A. I. & NUNES, L. M. (2016). Diagnóstico de seguridad / inseguridad. Un estudio exploratorio en la comunidad urbana. *Anuario de Psicología Jurídica*, 26, 102–106. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.apj.2015.07.001>

SANI, A., & NUNES, L. M. (2017). *Insegurança e Vitimação – A Importância do Diagnóstico Local*. Saarbrücken: NEA – Novas Edições Acadêmicas.

SANI, A. I., NUNES, L. M., & CARIDADE, S. (2019). Exposure to violence in the community: differential vulnerability, diagnoses and interventions. In S. Aideen Xu (Ed.), *Violence Exposure: Perspectives, Gender Differences and Outcomes* (pp. 1-18). New York: Nova Science Publishers, Inc..

SILVA, N. (2010). Cidadania e segurança: Uma análise prospetiva. I Congresso Nacional de Segurança e Defesa. Para uma Estratégia de Segurança Nacional. Centro de Congressos de Lisboa. Disponível em: http://icnsd.afceaportugal.pt/conteudo/congresso/ICNSD_4H_texto_pdf_nuno_parreira_silva.pdf

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (2019). *Relatório Anual de Segurança Interna 2018*. Lisboa: Ministério da Administração Interna. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ad5cfe37-0d52-412e-83fb-7f098448dba7>





DINÂMICAS DE VULNERABILIZAÇÃO ECONÓMICA E DESQUALIFICAÇÃO SOCIAL DA CLASSE MÉDIA EM PORTUGAL

Catarina Vieira da Silva¹

Universidade de Coimbra e Universidade Católica Portuguesa

Francisco Branco²

Universidade Católica Portuguesa

Resumo

O artigo que aqui se apresenta constituiu-se como um dos resultados do trabalho de investigação no âmbito do Doutoramento em Serviço Social “*Vidas incertas: Dinâmicas de vulnerabilização económica e desqualificação social da classe média em Portugal*”.

A investigação teve como objeto central da pesquisa analisar as principais dinâmicas de vulnerabilização que afetam a classe média, procurando-se compreender designadamente as dimensões relacionadas com a crise económica, quebra de rendimentos, processos de desagregação e rutura familiar, desqualificação social, sofrimento social e recurso aos serviços de apoio e ação social.

Esta investigação permitiu concluir que todos os entrevistados sofreram processos de mobilidade social descendente ou exposição a dinâmicas de mobilidade ascensional estagnada, evidenciando-se que uma grande parte dos cidadãos não recorre aos serviços de apoio e ação social, mobilizando preferencialmente as redes de apoio e solidariedade familiar.

¹ Doutoranda do Programa Interuniversitário em Serviço Social da Universidade de Coimbra e Universidade Católica Portuguesa.

² Doutor em Serviço Social, Professor Associado da Universidade Católica Portuguesa.





A análise das entrevistas permitiu também identificar diferentes expressões de sofrimento social decorrentes de fenómenos diferenciados como o desemprego, ruturas conjugais, precarização laboral, alterações significativas dos padrões de consumo e estilo de vida, mobilidade social descendente e falta de perspectivas para o futuro por processos de desqualificação social, aspetos que afetam de modo mais intenso a população feminina.

Palavras-chave: Classe Média; Públicos Diferenciados; Desqualificação Social; Serviço Social

Introdução

A globalização, as transformações no mundo do trabalho e as crises económicas e financeiras, a par de outras transformações societárias, que desde as últimas décadas do séc. XX se vêm observando, produziram profundas alterações na estrutura e equilíbrios sociais e deram lugar ao surgimento de novos processos de vulnerabilização e empobrecimento. Este impacto fez-se sentir não só entre os designados pobres tradicionais, mas igualmente em grupos sociais que até então tinham conhecido trajetórias ascendentes de mobilidade e integração social. É neste contexto que, procurando dar conta destes novos fenómenos e dinâmicas sociais, novas categorias analíticas são avançadas pelas ciências sociais, como é designadamente o caso da “nova pobreza” (Castel, 1998; 2000; Paugam, 1991/2003; 1993; 1999; 2000; 2007), entre outros, vulnerabilização e empobrecimento da classe média (Camacho, 2013; Coleman, 2011; Estanque, 2012; Gaggi e Narduzzi, 2006; Leicht e Fitzgerald, 2014; Warren, 2007; Wolff, 2010), entre outros.

Se os pobres tradicionais e os “novos pobres” se constituíram como clientes do serviço social, os assistentes sociais lidam hoje com os novos públicos, grupos de “cidadãos diferenciados”, para utilizar um jargão profissional, cidadãos com níveis de instrução médios ou elevados, com biografias compostas por trajetórias ascendentes de mobilidade social, e que são agora, no quadro dos atuais processos de vulnerabilização social e económica, confrontados com a necessidade de recorrer ao apoio dos serviços e estruturas de assistência social pública ou privada e por essa via se constituem como novos clientes do serviço social, uma profissão ela própria associada às classes médias.

Na emergência de cidadãos diferenciados como novo público do serviço social, assistimos igualmente ao aumento da “feminização da precariedade”. Com efeito, as mulheres correm um maior risco de privação já que comum-





mente se assiste a uma maior espiral de pobreza e dependência económica em situações de rutura familiar e sobrecarga familiar.

Assim, sustenta-se que a presente investigação possa ser um contributo para o desenvolvimento de estudos sobre os processos contemporâneos de empobrecimento e desqualificação, bem como o conhecimento dos novos públicos que de forma crescente recorrem ao serviço social. Neste sentido, consideramos necessário o conhecimento das principais dinâmicas de vulnerabilização que afetam a classe média tendo igualmente em vista subsidiar o estudo e adoção de medidas de política pública e social que possam responder de forma mais adequados à natureza dos processos de desqualificação social que afetam estes cidadãos.

Com esta investigação pretende-se produzir conhecimento relevante sobre as principais dinâmicas de vulnerabilização que afetam a classe média, procurando-se compreender designadamente as dimensões relacionadas com a quebra de rendimentos (e.g. desemprego e precarização laboral), (sobre)-endividamento, processos de desagregação familiar (e.g. divórcios, desqualificação das práticas parentais) e processos de desqualificação social (e.g. exclusão social, estigma). Na mesma linha, procurar-se-á dar visibilidade à experiência subjetiva da vulnerabilização da classe média visando designadamente apurar a existência e o significado do “sofrimento social” associado.

A Desqualificação Social da Classe Média

Este trabalho baseou-se, como um dos principais eixos teóricos de pesquisa, no ensaio de Serge Paugam sobre a nova pobreza. Partindo deste conceito como representação e categoria analítica, elaborou-se uma proposta de releitura do conceito de desqualificação social perante os desafios da classe média face à crise económica contemporânea.

O conceito de “novos pobres” foi introduzido na linguagem das Ciências Sociais nas décadas de 80 e 90 com a emergência de novas vulnerabilidades sociais. Contextualizando, a década de 1980 ficou marcada pelo aparecimento de desemprego estrutural em vários países europeus. O fenómeno da precarização do trabalho, dada a sua ampla expressão, foi visto de modo igualmente importante ao do desemprego, uma vez que ambos conduzem com frequência a processos de destabilização e ao aparecimento de novas vulnerabilidades sociais. Como reflexo, verificou-se não só o aumento do número de desempregados, mas também de desemprego de longa duração, tendo sido neste contexto que se cria e regista o conceito de nova pobreza.





Ao se verificar a procura de serviços de ação social por novos grupos sociais, emerge o debate e a conceptualização da nova pobreza. Dito de outro modo, compreendeu-se que as origens da pobreza não poderiam ser todas justificadas pelas mesmas causas, mostrando-se a necessidade de compreender o surgimento de novas formas de pobreza diferenciadas.

Serge Paugam, refere que este fenómeno resulta de um conjunto de evoluções coincidentes, designadamente a precarização do mercado de trabalho, a instabilidade laboral e o desemprego de longa duração. O autor esclarece que a “desqualificação social” é também explicada pelo enfraquecimento dos laços sociais, gerando situações de isolamento e de vulnerabilidade. Argumenta que este processo provoca instabilidade familiar e quebra nos processos de solidariedade entre classes, sustentando que a deterioração do mercado de trabalho e o aumento do desemprego de longa duração afeta quer os jovens sem experiência profissional, quer os trabalhadores mais velhos.

O conceito de Serge Paugam sobre a desqualificação social teve como referência a experiência europeia do final da década de 80, fazendo com que o conceito não possa ser transposto linearmente para a realidade e o fenómeno de crise económico-social atual. Isso requer que adotemos uma postura de precaução ao aplicar este conceito à realidade da crise económica atual, sendo imperioso procurar traduzir essa análise para uma nova visão contemporânea

A ênfase que o autor coloca na análise dos processos de nova pobreza, vem ao encontro do que se pretende captar nesta investigação. Deste modo, no contexto atual, procurámos entender como a precariedade económica e social conduzem à instabilidade do indivíduo, levando a uma fraca participação social e a processos de exclusão. Em suma, pretendemos compreender qual a expressão, os contornos e as implicações que a repentina desqualificação social tem na vida dos indivíduos que outrora tiveram projetos de vida estáveis e definidos.

A perspetiva analítica adotada realça cinco eixos de análise: trabalho; família; saúde; relações sociais e bens materiais/estilo de vida. É a esta luz que importa analisar as narrativas dos cidadãos sob o prisma da hipótese da desqualificação social da classe média portuguesa.

Materiais e Métodos

A pesquisa adotou uma estratégia de cariz qualitativo, com base em entrevistas a cidadãos de classe média que experienciaram no presente e passado recentes processos de desqualificação social, tendo sido reunido um corpus de vinte entrevistas com base no princípio da máxima heterogeneidade.





Resultados

Neste contexto, a **esfera do trabalho** emerge como uma das principais dimensões deste estudo, refletindo a fragilidade das condições de trabalho por via de processos de precarização, instabilidade e subsequente *não empregabilidade dos qualificados* (Castel, 1998, p. 521). Neste contexto, face ao desemprego e/ou não trabalho, como alternativa ao emprego de recorte mais clássico, o empreendedorismo e a criação do próprio emprego, configuram-se em vários casos como novas formas de precarização de trabalho, com vencimentos baixos e inexistência de um conjunto de direitos como férias, subsídios e descanso semanal.

Igualmente, um dos resultados mais significativos traduz-se em processos de desqualificação profissional de cidadãos que apesar de se encontrarem inseridos no mercado de trabalho, não se encontram a trabalhar na área de formação e/ou especialização e/ou têm vínculos contratuais caracterizados pela precariedade. Esta experiência de precariedade conduz, de acordo as conclusões do recente relatório da OECD (2019) a que os cidadãos estejam pessimistas em relação às perspetivas económicas das gerações futuras³ pois por comparação com as gerações mais velhas, os *baby boomers*, que tiveram acesso a empregos estáveis, as gerações mais jovens, os *millennials*, terão uma maior dificuldade de alcançarem a classe média.

Em relação ao eixo da **vida familiar**, observam-se neste âmbito, indicadores de processos de desqualificação social. No presente estudo registam-se situações em que se verifica falta de apoio financeiro para a criação dos filhos face a situações de divórcio. A este propósito é pertinente referenciar as conclusões do recente relatório da OECD (2019) ao apontar que, presentemente, para se pertencer à classe média são necessário dois vencimentos num agregado familiar, em que pelo menos um seja proveniente de um emprego altamente qualificado acrescentando que, na atual situação económica e social, ser reduzida a probabilidade da maioria das famílias monoparentais e dos jovens adultos⁴ virem a pertencer à classe média.

Registam-se casos de cidadãos em que os seus relacionamentos familiares e afetivos apresentam sinais claros de deterioração face às dinâmicas de

³ 60% de cidadãos com filhos, acreditam que os seus filhos não irão atingir o mesmo nível de *status* e de acesso a bens materiais (OECD, 2019, p. 26).

⁴ De acordo com este relatório a proporção de agregados familiares com crianças na classe média diminuiu de 72% para 68% para casais com filhos e de 55% para 44% entre famílias monoparentais (OECD, 2019, p. 58).





vulnerabilização económica e social, e em que em alguns casos se instalou não só a desconfiança entre cônjuges, como ocorreram mesmo situações de violência conjugal e doméstica. Com relação com estes casos, verificam-se situações de consumo de álcool como justificação de “beber para esquecer a situação de desqualificação social”.

Num sentido diferente, do ponto de vista do recurso à solidariedade familiar, constata-se, tendo por base os resultados do presente estudo, que os cidadãos de classe média recorrem em primeira instância às suas famílias para apoio e satisfação de encargos e responsabilidades. Estes resultados colocam em evidência que uma grande parte dos cidadãos não recorre aos serviços de apoio e ação social, mobilizando preferencialmente o apoio e solidariedade familiar. Nesta perspetiva e considerando a análise realizada, e sendo as famílias compostas por redes pequenas e pouco diversificadas, dever-se-á refletir na possível precarização das condições económicas dos familiares apoiantes, sobressaindo nesta situação a condição dos cidadãos reformados ou pensionistas.

De uma maneira geral, os dados recolhidos permitiram identificar que a **saúde**, como dimensão de bem-estar físico e mental, quando em risco, afeta de forma clara a componente social. Da mesma forma, importa salientar o impacto que a precariedade social tem no estado de saúde dos indivíduos. Podemos assim dizer que ambas as dimensões se influenciam. Doenças incapacitantes, problemas emocionais, ansiedade, depressão e a perda de autoestima, poderão ser antecedentes de tentativas de suicídio, muitas vezes associadas a processos de desqualificação social.

Nesta linha, o nosso estudo evidencia ainda a deterioração das **redes sociais**, que surge relacionada com a insuficiência económica, associada a uma retração do contacto e sociabilidade quer por autoisolamento, quer pela impossibilidade em acompanhar os estilos de vida das pessoas que não experimentaram os mesmos processos de vulnerabilização económica e social. Sendo nas relações sociais que se encontra a base de convivência fundamental de qualquer cidadão, a sua deterioração potencia também a diminuição do acesso à cultura e a participação na vida da comunidade, constituindo-se como um indicador crítico de retração da vida social de cidadãos envolvidos em processos de vulnerabilização económica e social.

Por último, as alterações na esfera dos **bens materiais/ estilos de vida** ocupam uma parte significativa nas narrativas dos entrevistados, já que se traduzem nas aspirações, gostos, comportamentos e estilos de vida associados à





classe média⁵. Ser proprietário de uma casa é uma das principais aspirações que compõe o estilo de vida da classe média. Contudo, a presente investigação constatou que a maioria dos entrevistados apresenta alterações na sua situação residencial⁶, evidenciando-se casos de transição para casas mais económicas, casas/anexos emprestados por familiares e o regresso à casa dos pais, numa dinâmica de retração e retrocesso dos seus projetos de vida. Esta conclusão está em linha com a análise da OCDE, cujo relatório revela que a habitação em Portugal, Espanha e Irlanda, contribuiu para a precarização de forma particularmente acentuada de cidadãos de classe média.

Tendo por base a análise detalhada das trajetórias referentes à *carreira ocupacional*, *vida pessoal* e *situação residencial*, sistematiza-se, na figura 1, de forma integrada, os impactos e consequências observadas nestas dimensões na história de vida de cada entrevistado, numa primeira aproximação ao impacto registado em termos de mobilidade social destes cidadãos da classe média.

Explorando outras dimensões de análise dos bens materiais, a precarização socioeconómica das famílias de classe média, em muitos casos, manifesta-se na impossibilidade de proporcionar aos filhos o estilo de vida desejado, designadamente no âmbito da educação e instrução. Confirmam-se alterações significativas no padrão de vida dos seus filhos, ao nível de privação/restrição de bens de consumo, ensino e aquisição de bens materiais. Esta dimensão, como é aludido no relatório da OCDE (2019), ao afetar as condições de sucesso e progresso escolar dos jovens compromete a mobilidade social ascendente, traduzindo-se na redução das taxas de participação da educação infantil, como também no desencorajamento dos jovens de ingressarem no ensino superior.

Os dados recolhidos permitiram identificar que as situações de privação material se intensificam no caso das mulheres, já que tradicionalmente são as principais provedoras dos cuidados aos progenitores.

Outra tensão observada prende-se com a necessidade de os cidadãos abdicarem das férias como estratégia de contenção de gastos e de enfrentamento da quebra de rendimentos. Concretamente, e tendo como referência o indicador de privação material, a não concretização de férias uma vez por ano fora de casa, é um dos itens representativos. A evidência recolhida aponta claramente como uma das estratégias de enfrentamento da precariedade económica a

⁵ De acordo com o relatório da OECD que vimos citando, os gastos de lazer (incluindo recreação, cultura, hotéis, restaurantes e álcool) representam, em média, 12% do orçamento da classe média (OECD, 2019, p. 106).

⁶ De acordo o referenciado relatório quase um terço do orçamento das famílias de classe média é para despesas de habitação nos países pertencentes à OCDE (OECD, 2019, p. 106).



Figura 1: Impactos da vulnerabilização económica e social nas trajetórias ocupacional, familiar e residencial dos cidadãos da classe média

	Percurso Ocupacional	Percurso Vida Familiar	Percurso Residencial
C1	Reforma →	NA	Sem alteração residência →
C2	Desemprego ↓	Sem alteração →	Retorno casa de família
C3	Empreendedorismo	Sem alteração →	Mudança habitação menor ou mais económica ↓
C4	Empreendedorismo	Deterioração relação conjugal ↓	Sem alteração residência →
C5	Empreendedorismo	Divórcio ou separação ↓	Mudança habitação menor ou mais económica ↓
C6	Reforma ↓	Sem alteração →	Retorno casa de família
C7	Desemprego ↓	Sem alteração →	Mudança habitação menor ou mais económica ↓
C8	Desemprego ↓	Divórcio ou separação ↓	Retorno casa de família
C9	Desemprego ↓	Divórcio ou separação ↓	Retorno casa de família
C10	Desqualificação profissional / Precariedade ↓	Sem alteração →	Mudança habitação menor ou mais económica ↓
C11	Empreendedorismo	Deterioração relação conjugal ↓	Sem alteração residência →
C12	Desqualificação profissional / Precariedade ↓	NA	Sem alteração residência →
C13	Desemprego ↓	Deterioração relação conjugal ↓	Sem alteração residência →
C14	Desqualificação profissional / Precariedade ↓	Sem alteração →	Retorno casa de família
C15	Desqualificação profissional / Precariedade ↓	Sem alteração →	Mudança habitação menor ou mais económica ↓
C16	Desqualificação profissional / Precariedade ↓	Sem alteração →	Mudança habitação menor ou mais económica ↓
C17	Empreendedorismo	Sem alteração →	Retorno casa de família ↓
C18	Desqualificação profissional / Precariedade ↓	Sem alteração →	Mudança habitação menor ou mais económica ↓
C19	Desemprego ↓	Divórcio ou separação ↓	Mudança habitação menor ou mais económica ↓
C20	Desemprego ↓	Sem alteração →	Retorno casa de família

Fonte: Entrevistas a cidadãos de classe média, 2018

Legenda: NA – Não aplicável em face da inexistência de vida conjugal à data do processo Vulnerabilização económica e social





redução dos períodos de férias, a procura de programas de férias menos dispendiosos e próximas de casa, como o recurso a oportunidades proporcionadas por familiares e amigos.

Outro aspeto a destacar, no que respeita às práticas de consumo, é a necessidade sublinhada pelos entrevistados de poupança e de controlo dos seus gastos e despesas. Neste plano os discursos acentuam uma restrição no recurso à restauração e a opção por refeições confeccionadas em casa como estratégia de poupança. Nesta linha de argumentação, o estudo evidencia que os consumidores portugueses seguem cada vez mais a tendência de aquisição de marcas de distribuidor em detrimento das marcas de fabricante. Foi igualmente verificado o acesso a bens e serviços *low-cost*, ainda que, na sua base se possam encontrar aspetos comuns com os serviços utilizados antes do processo de precarização.

Neste contexto, de forma a ensaiar uma análise mais fina da alteração dos padrões de consumo dos cidadãos da classe média abrangidos pelo estudo, e suas famílias, construiu-se, por analogia ao indicador “taxa de privação material” utilizado pelo Eurostat – no âmbito do SILC, um *indicador da alteração do padrão de consumo* na sequência dos processos de vulnerabilização económica e social que afetaram os cidadãos entrevistados. Assim, partindo do indicador Eurostat, o qual se baseia em nove itens⁷ representativos das necessidades económicas e de bens duráveis das famílias, e que considera sinalizar uma situação de privação material quando os indivíduos residentes em agregados familiares não tem acesso a pelo menos três (3) dos itens que compõem aquele indicador, definiu-se como:

7 Consideram-se em privação material todos os indivíduos residentes em agregados familiares em que se verifica a não existência de pelo menos três itens num conjunto de nove itens representativos das necessidades económicas e bens duráveis das famílias, sendo estes: 1) Sem capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada próxima do valor mensal da linha de pobreza (sem recorrer a empréstimo); 2) Sem capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa, suportando a despesa de alojamento e viagem para todos os membros do agregado; 3) Atraso, motivado por dificuldades económicas, em algum dos pagamentos regulares relativos a rendas, prestações de crédito ou despesas correntes da residência principal, ou outras despesas não relacionadas com a residência principal; 4) Sem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias; 5) Sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida; 6) Sem disponibilidade de máquina de lavar roupa por dificuldades económicas; 7) Sem disponibilidade de televisão a cores por dificuldades económicas; 8) Sem disponibilidade de telefone fixo ou telemóvel, por dificuldades económicas; 9) Sem disponibilidade de automóvel (ligeiro de passageiros ou misto) por dificuldades económicas (cf. INE, 2010).





- Alteração Ligeira: não acesso a um item;
- Alteração Moderada: não acesso a dois itens;
- Alteração Severa: não acesso a três ou mais itens.

Assim, como revela a Figura 2, os nossos resultados evidenciam que de acordo com este indicador, a maioria dos cidadãos da classe média abrangida pelo estudo sofreu uma alteração severa nos seus padrões de consumo, registando alterações em toda a amostra.

Note-se, no entanto, que a não alusão no guião da entrevista a questões específicas relacionadas com as categorias apresentadas, leva a que reconheçamos a possibilidade de outros cidadãos entrevistados terem igualmente experimentado essas alterações. Contudo, nesta análise foram apenas consideradas as alterações explicitamente mencionadas pelos entrevistados.

Explorando ainda a dimensão do sofrimento social, a análise das entrevistas permitiu identificar diferentes expressões de sofrimento social dos cidadãos afetados por processos de desqualificação social. O estudo dos processos de vulnerabilização económica e social de cidadãos da classe média põe em evidência que, a par das alterações na condição económica, estatuto e vida social, o sofrimento dos cidadãos de classe média é muitas vezes invisível e pouco valorizado. Retorna-se, assim, ao pano de fundo do debate do significado de perdas objetivas e subjetivas, decorrentes de fenómenos diferenciados como o desemprego, ruturas conjugais, precarização laboral, alterações dos estilos de vida, mobilidade social descendente e falta de perspetivas para o futuro.

É importante sublinhar que nas narrativas emergem diferentes expressões do sofrimento social, traduzindo-se na orientação dos interesses dos indivíduos afetados pelo processo de desqualificação social.

O bem-estar subjetivo, designadamente a perda de autoestima, está relacionado com a incapacidade de alcançar o estilo de vida de outrora. Destaca-se que as situações de desemprego estão correlacionadas com a perda de autoestima, tristeza, ansiedade e vergonha, podendo futuramente comprometer o recrutamento para novos postos de trabalho. A perda de reconhecimento traduz-se num elevado componente de sofrimento, uma vez que se considera fundamental na construção da identidade e realização pessoal. As tentativas falhadas de inserção social e profissional, o enfraquecimento da vida social e despromoção social, conduzem ao assumir de perda de idoneidade.

Verificam-se situações em que os entrevistados expressaram sentimentos de vergonha em terem que recorrer aos serviços sociais associando as instituições a





Figura 2: Alterações no padrão de consumo dos cidadãos de Classe Média

	Alteração padrão de vida dos filhos	Alteração no acesso à cultura	Alterações no padrão de férias	Utilização automóvel	Restrição do recurso à restauração	Aquisição de bens low cost	Outras alterações padrões consumo	Indicador alteração padrão de consumo
C1	N.A.	Não menciona	Menciona	Não menciona	Menciona	Não menciona	Não menciona	Alteração Moderada
C2	Menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Menciona Apoio Alimentar...	Menciona Apoio Alimentar...	Não menciona	Alteração Severa
C3	N.A.	Não menciona	Menciona	Menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Alteração Moderada
C4	Menciona	Não menciona	Menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Alteração Moderada
C5	N.A.	Não menciona	Menciona	Não menciona	Menciona	Não menciona	Não menciona	Alteração Moderada
C6	Não menciona	Menciona	Menciona	Não menciona	Menciona	Não menciona	Não menciona	Alteração Severa
C7	Menciona	Menciona	Menciona	Menciona	Menciona	Não menciona	Menciona	Alteração Severa
C8	Menciona	Não menciona	Menciona	Não menciona	Menciona	Menciona	Não menciona	Alteração Severa
C9	N.A.	Não menciona	Menciona	Não menciona	Menciona	Menciona	Não menciona	Alteração Severa
C10	Menciona	Menciona	Menciona	Não menciona	Menciona Apoio Alimentar...	Menciona	Menciona	Alteração Severa
C11	Menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Menciona Apoio Alimentar...	Menciona Apoio Alimentar...	Não menciona	Alteração Severa
C12	N.A.	Menciona	Menciona	Menciona	Não menciona	Menciona	Não menciona	Alteração Severa
C13	Menciona	Não menciona	Menciona	Não menciona	Menciona	Não menciona	Não menciona	Alteração Severa
C14	N.A.	Menciona	Menciona	Não menciona	Menciona	Não menciona	Não menciona	Alteração Severa
C15	Menciona	Não menciona	Menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Alteração Moderada
C16	Menciona	Não menciona	Menciona	Menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Alteração Severa
C17	N.A.	Menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Menciona Apoio Alimentar...	Não menciona	Alteração Moderada
C18	Menciona	Menciona	Menciona	Não menciona	Menciona	Menciona	Não menciona	Alteração Severa
C19	Menciona	Menciona	Menciona	Menciona	Menciona Apoio Alimentar...	Menciona Apoio Alimentar...	Não menciona	Alteração Severa
C20	Menciona	Menciona	Não menciona	Não menciona	Menciona Apoio Alimentar...	Não menciona	Não menciona	Alteração Severa

Fonte: Entrevistas a cidadãos de classe média, 2018

Legenda: N.A.: Não se aplica

Menciona Apoio alimentar/ vestuário: aplica-se a situações em que em outras categorias foram mencionados apoios alimentares e/ou impossibilidade de compra de roupa.





públicos de pobreza tradicional. A este propósito pudemos analisar manifestações de resistência à desqualificação social, recusando-se aceitar a sua situação financeira e de desemprego.

Nesta lógica pudemos analisar outra dimensão, associada a sentimentos de injustiça enquanto cidadãos face à realidade económica, política e social portuguesa. O empobrecimento da classe média faz com que emirjam no discurso dos entrevistados reflexões sobre a distribuição dos recursos públicos, questionando-se o porquê de apenas alguns grupos sociais serem apoiados e protegidos.

Conclusão

Mills (1951/1959), ao analisar o conceito de mobilidade social descendente, na década de 50, previa que em futuras crises económicas os empregos dos cidadãos de classe média estariam comprometidos, prevendo a saturação dos postos de trabalho, insegurança laboral e desemprego. Noutro prisma de análise, Bertaux (1978) focou a insegurança, desconforto e imprevisibilidade da classe média em não almejar um estatuto social desejado observando-se situações de cidadãos com trajetórias sociais descendentes que se recusam a interiorizar as suas novas circunstâncias (Cabral, 1998). A falta de mobilidade apresenta-se assim relacionada com o aumento da desigualdade, precarização dos postos de trabalho (Rapoport e Wheary, 2014), rendimentos menores e menor autonomia social (A.F. Costa, 2013). A insegurança na trajetória social apresenta-se como uma característica matricial da nova condição social.

Neste quadro, é preciso ter em conta que uma classe social nunca é definida apenas pela sua posição na estrutura social, sendo também definida pelas relações que mantém com as outras classes sociais, expressas por relações simbólicas e distinções significativas. Neste sentido, o poder económico não se constitui necessariamente como o símbolo de prestígio social, sendo antes uma forma de aceder a condições de vida, experiências pessoais, *status* e distinções da classe social (Bourdieu, 1966). Nesta abordagem, os dados recolhidos indiciam que estamos perante cidadãos que se afastam dos atributos apontados pela literatura à classe média, em consequência das trajetórias de mobilidade social descendente ou mobilidade ascensional estagnada provocadas pelos processos de vulnerabilização económica e social a que foram submetidos.





Nesta linha de análise é relevante sublinhar que, enquanto que na maioria dos países da OCDE⁸, quatro em cada cinco indivíduos consideram fazer parte da classe média, em contraste em Portugal, apenas dois em cada cinco indivíduos ou menos se identificam com a classe média.

Ao justificar a necessidade de refletir sobre a “nova questão social”, Castel (1998, p. 528) alertava para a desestabilização dos estáveis e sequente bloqueio da mobilidade social ascendente de determinados grupos sociais, prevendo a *precariedade como destino*.

O período em que decorreu a crise económica em Portugal e as políticas de austeridade, não afetaram somente as populações mais vulneráveis, dando também origem ao surgimento de casos de “nova pobreza”, casos estes nada correspondentes aos da pobreza tradicional, como ocorreu com inúmeros cidadãos da classe média.

Neste sentido, entre o período de 2007 a 2015, um em cada dez cidadãos de classe média corria o risco de empobrecimento, sendo Portugal⁹ o quarto país com risco mais elevado. Na mesma perspetiva, Portugal é o quinto país¹⁰ financeiramente mais vulnerável para lidar com despesas inesperadas ou quebras de rendimentos. Nesta lógica, em países como Portugal é pelo menos 5 pontos percentuais maior o sobre-endividamento em famílias de classe média (OECD, 2019).

Foi o propósito de dar visibilidade a este fenómeno e contribuir para o seu estudo que esteve na base do presente estudo.

Como refere Estanque (2012, p. 100): *A classe média tem uma história e a sua razão de ser prende-se com o processo de desenvolvimento e de modernização das sociedades*, razão pela qual a sua condição e estabilidade é uma dimensão de grande relevância para a vida social e, no caso vertente, para a sociedade portuguesa, e para cujo estudo se pretendeu contribuir com a presente investigação pondo em evidência quer as dinâmicas de vulnerabilização a que está hoje sujeita, quer aos processo de desqualificação e sofrimento social que afetam muitos dos seus membros e que representam um risco social efetivo que importa encarar.

⁸ Essa auto-identificação é mais alta nos países nórdicos, verificando-se uma tendência idêntica á registada em Portugal em países como o Brasil, o Chile e o Reino Unido (OECD, 2019, p. 18).

⁹ Apenas a Letónia, Estónia e Estados Unidos estão à sua frente.

¹⁰ Apenas a Hungria, Letónia, Lituânia e Grécia estão à sua frente.





Referências bibliográficas

- BERTAUX, D. (1978). *Destinos pessoais e estruturas de classe*. Lisboa: Moraes.
- BOURDIEU, P. (1966). Condition de classe et position de classe. *Archives européennes de sociologie*, VII(2), 201-223.
- CABRAL, M. V. (1998). Mobilidade social e atitudes de classe em Portugal. *Análise Social*, XXXIII(146-147), 381-414.
- CAMACHO, S. (2013). *Como o capitalismo acabou com a classe média*. Lisboa: A esfera dos livros.
- CASTEL, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: Uma crónica do salário*. Petrópolis: Editora Vozes.
- CASTEL, R. (2000). A precaridade: transformações históricas e tratamento social. In M.-H. Soulet (Ed.), *Da não-integração*. Coimbra: Quarteto.
- COLEMAN, S. (2011). The Decimation of America's Middle Class and Its Meaning for Social Work. *Journal of Progressive Human Services*, 23(1), 76-93.
- COSTA, L. C. (2013). Classes médias e as desigualdades sociais no Brasil. In D. Bartelt (Ed.), *A "Nova Classe Média" no Brasil como conceito e projeto político* (pp. 43-55). Rio de Janeiro: Heinrich Boll Stiftung.
- ESTANQUE, E. (2012). *A Classe Média: Ascensão e Declínio*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- ESTATÍSTICA, I. N. d. (2010). *Sobre a pobreza, as desigualdades e a privação material em Portugal*. Retrieved from Lisboa: www.inec.pt
- GAGGI, M. & NARDUZZI, E. (2006). *Low Cost: O fim da classe média*. Lisboa: Editorial Teorema.
- GOLDBERG, G. (2012). Economic Inequality and Economic Crisis: A Challenge for Social Workers. *Social Work*, 57(3), 211-224.
- LEICHT, K. T. & Fitzgerald, S. T. (2014). *Middle Class Meltdown in America: Causes, Consequences, and Remedies*. New York: Routledge.
- MILLS, C. W. (1951/1959). *White Collar: The American Middle Classes*. New York: Oxford University Press.
- OECD. (2019). *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*. Retrieved from Paris: <https://doi.org/10.1787/689afed1-en>
- PAUGAM, S. (1993). *La Societe Francaise Et Ses Pauvres*. Paris: Quadrige.
- PAUGAM, S. (1999). O Enfraquecimento e a Ruptura dos Vínculos Sociais – uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. In B. Sawaia (Ed.), *As Artimanhas da Exclusão: Análise Psicossocial e Ética da Desigualdade Social* (2ª ed., pp. 67-86). Petrópolis: Editora Vozes.
- PAUGAM, S. (2000). A desqualificação social. In M.-H. Soulet (Ed.), *Da não-integração*. Coimbra: Quarteto.
- PAUGAM, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.





RAPOPORT, M. e Wheary, J. (2014). *Running in Place: Where the Middle Class and the Poor Meet*. Retrieved from New York: <http://www.demos.org/publication/running-place-where-middle-class-and-poor-meet>

SCHUMPETER, J. (1966). *Imperialism & Social Class: Two essays*. Cleveland and New York: The World Publishing Company.

WARREN, E. (2007, 06/11/2007). *The coming collapse of the middle class: Higher risks, lower standards, and a shrinking safety net*, Berkeley.

WOLFF, E. N. (2010). Rising Profitability and the Middle Class Squeeze. *Science & Society*, 74, 429-449.







MULTICULTURALIDADE E IMIGRAÇÃO: COMO ENFRENTAR PROBLEMAS ATUAIS DE DIFERENÇA CULTURAL NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

Geisa Oliveira Daré
Universidade do Minho

Luiz Nunes Pegoraro
Instituição Toledo de Ensino e Universidade de Coimbra

Resumo

A diversidade cultural nas sociedades modernas, resultado da globalização das migrações, fez acentuar problemas envolvendo os chamados “delitos culturais”. Assim, a primeira reflexão necessária é: como deve a justiça penal lidar com questões relativas a diferença cultural quando práticas associadas a minorias étnico-culturais são passíveis de constituir crime na ordem jurídica vigente? O segundo problema contemporâneo que importa levantar são os riscos e desafios que se colocam a uma proteção coerente e não discriminatória dos direitos individuais de minorias étnico-culturais nos planos legislativo (produção de leis) e judicial (a aplicação das leis pelos tribunais), bem como os termos em que as diferenças culturais podem ser aceitas sem contrariar o princípio da igualdade formal. A corrente assimilacionista nega direitos aos indivíduos que invocam sua identidade cultural como critério de distinção, com fundamento no princípio da igualdade perante a lei. Em contraposição, a corrente multiculturalista entende existir relevância nos argumentos culturais, com espeque na igualdade material, de modo a tratar os desiguais desigualmente conforme sua desigualdade. A fim de encontrar respostas aos questionamentos acima formulados, numa perspectiva humanística, o artigo pretende





verificar o modo como será possível assegurar a coexistência em máximo grau dos direitos individuais e sociais indisponíveis, desenvolvendo-se a discussão existente entre assimilacionismo e multiculturalismo.

Palavras-chave: Multiculturalidade; Diferença Cultural; Delitos Culturais; Imigração; Direitos Humanos.

Introdução

O fenômeno da ‘globalização das migrações’ (Castles; Haas & Miller, 2013, p. 8) tem acentuado a multiculturalidade nas sociedades modernas e, em muitas ocasiões, a diversidade cultural entra em conflito com a justiça penal do país em causa. Isto provoca a seguinte reflexão: como deve a justiça penal lidar com questões relativas a diferença cultural quando práticas associadas a minorias étnico-culturais são passíveis de constituir crime na ordem jurídica em vigor?

O segundo problema contemporâneo que importa levantar são os riscos e desafios que se colocam a uma proteção coerente e não discriminatória dos direitos individuais de minorias étnico-culturais nos planos legislativo (a produção de leis) e judicial (a aplicação das leis pelos tribunais e as suas regras), bem como os termos em que as diferenças culturais podem ser aceites sem contrariar o princípio da igualdade perante a lei.

Ao contrário da corrente assimilacionista, que nega relevância política e jurídica à identidade cultural dos indivíduos, com base no princípio da igualdade perante a lei, o multiculturalismo prega a importância da identidade cultural dos indivíduos e o direito ao modo de criar, fazer e viver de acordo com seus valores e costumes. (Jerónimo, 2015, pp. 336-337).

Enquanto o assimilacionismo é criticado por impor a cultura majoritária sobre a minoria e ter uma visão estritamente formal do princípio da isonomia, o multiculturalismo é avaliado como um perigo à integridade territorial dos Estados, pois promove a formação de guetos e mina a coesão social, sublinha as diferenças em detrimento de valores comuns, gera animosidades ao reivindicar direitos específicos em nome da identidade cultural ou para recompensar injustiças passadas e prejudica a efetiva integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento (Jerónimo, 2015, pp. 336-338).

O presente artigo tem por escopo encontrar respostas aos questionamentos acima formulados, sob a perspectiva humanística, de modo a assegurar a





coexistência em máximo grau dos direitos individuais e sociais indisponíveis e especialmente o princípio da igualdade.

1. Justiça penal e diferença cultural

A justiça penal deve lidar com os chamados ‘delitos culturais’ considerando os aspectos culturais e políticos dessas práticas relativamente ao modo de vida dos sujeitos passivos da intervenção, bem como os posicionamentos contrários a tais práticas culturais, com base em razões de ordens metodológicas, pragmáticas e éticas (Cunha, 2013, p. 836).

A eficácia e adequação da criminalização de condutas praticadas por grupos étnico-religiosos minoritários depende da leitura das razões metodológicas, de modo a compreender a diversidade de realidades do fenômeno e a torná-lo inteligível, nos aspectos descritivos e morais do relativismo cultural. Também depende da reflexividade das razões pragmáticas, o qual vai de encontro a um discurso pronto e padronizado de organismos internacionais, que não atende com profundidade as especificidades locais e experiências individuais, juntamente com a visibilidade pública sobredimensionada por relação à sua dimensão real, por meio de retratos sensacionalistas. Quanto as razões éticas, é necessário que as discussões em torno dos delitos culturais sejam lastreadas numa abordagem universalista de proteção dos direitos humanos, ultrapassando-se a “indiferença cívica do relativismo ético e a cega indignação moral” atentatória à liberdade religiosa e de expressão (Cunha, 2013, pp. 836-838).

Importante lembrar que o *jus puniendi*, do qual o Estado é titular exclusivo, decorre da criminalização de certas condutas identificadas como um importante problema social, as quais afetam bens jurídicos, valores e significados culturais predominantes na sociedade em causa. A missão última do direito penal, portanto, é proteger os bens e valores considerados essenciais à paz social, nos moldes do princípio da intervenção mínima, estampado no brocardo ‘*nulla lex poenalis sine necessitate*’. As condutas não tão relevantes devem ficar a cargo de outros ramos do direito.

Conforme Johnsdotter e Essen (2010, pp. 44-45), para que um ato ou situação seja tachado como um problema social deve produzir preocupações para um conjunto amplo de pessoas, bem como admitir haver espaço para mudanças neste quadro, condições estas aplicáveis também aos delitos culturais.

O direito penal como central ator no papel de prevenção e punição das condutas ilícitas contribui para o aumento da clandestinidade, implicando um risco acrescido para a segurança e inclusão das vítimas em programas





governamentais e não governamentais. Em outras palavras, a criminalização de condutas isolada de outras medidas de caráter multifuncional não desempenha eficazmente os seus fins sociais (Cunha, 2013, p. 847).

Considerando que o direito penal não é, via de regra, o campo mais adequado para tratar de questões sociais, bem como o fato de que a cultura é mutável por razões estruturais e por dinâmicas e disputas internas, é salutar para o aumento da eficácia no processo de mudança de práticas associadas a minorias étnico-culturais (intoleráveis aos olhos da maioria) que haja uma abordagem multifacetada e integrada de intervenção social, conjugadas com as medidas repressivas². Estas intervenções sociais incluem ações de prevenção e de conscientização social, campanhas informativas nas comunidades e nas escolas (com o envolvimento de especialistas e profissionais da área), medidas preventivas de concessão de asilo ou de proteção subsidiária às potenciais vítimas, dentre outras (Cunha, 2013, p. 845).

Verificada no campo abstrato de produção da norma a necessidade de repressão penal de práticas culturais minoritárias, é importante que estas não figurem como crimes especiais, já que podem ensejar efeitos rebotes no combate a tais práticas. Isto porque, gera-se o risco de singularizar e estigmatizar uma minoria étnica ou religiosa, que podem irresignarem-se com a lei proibitiva por enxergar nela uma forma de xenofobia e de exclusão social. Por outro lado, haverá influência positiva no plano da efetividade/eficácia da medida se a repressão estiver consagrada em lei penal geral, pois assim assumiria um caráter universalista dos destinatários da comunidade. O caso da França, que tipifica a mutilação genital feminina (MGF) em lei geral e apresenta maior efetividade punitiva do que a Suécia, que tipifica o mesmo crime em lei especial, corroboram para as afirmativas aventadas (Cunha, 2013, p. 846).

A lei penal também deve cuidar para não segregar culturalmente as práticas tidas como nocivas, associando-as apenas àquelas que são desenvolvidas por grupos minoritários (Cunha, 2013). Contrariamente, a lei deve ser uniforme, consistente e coerente, de aplicação universal e de cariz humanitário, respeitando efetivamente o princípio da igualdade material. E, tanto no campo de produção quanto no de aplicação da norma, não deve ser totalmente alheia à vontade dos sujeitos passivos e ativos da prática (a ser) tipificada penalmente.

² Em alguns casos a conduta deve até ser eliminada do âmbito criminal à luz das condições de eficácia da medida e do princípio da intervenção mínima.





2. Direitos individuais de minorias étnico-culturais nos planos legislativo e judicial e o princípio da igualdade

O direito, entendido nas esferas de produção da lei (função tipicamente legislativa) e de aplicação da lei (função tipicamente judiciária), deve operar nas questões que envolvem motivos culturais com base no respeito aos princípios fundantes do direito.

Quanto a esfera de produção da lei, é preciso ponderar os interesses que envolvem diferenças culturais com outros princípios fundamentais, tais como a segurança, a saúde pública, a igualdade de gênero e os direitos das crianças e adolescentes, estabelecendo “exceções culturais” ou “crimes culturais”. Contudo, a criminalização de condutas pautada nos fins sociais não pode ser associada a lógica cultural ocidental aplicada às minorias e deve enxergar as peculiaridades de cada situação. Já na aplicação da lei, é de rigor observar a personalidade do agente e os motivos determinantes da conduta tida como criminosa para o ordenamento jurídico em causa, ainda que a motivação seja cultural, para aferição da culpabilidade, proporcionalidade e individualização da pena. Nesta seara, existem riscos e desafios que se colocam a uma proteção coerente e não discriminatória dos direitos individuais de membros de minorias e majorias, envolvendo os planos legislativo e judicial.

No plano legislativo, a criminalização específica de práticas culturais de determinado grupo minoritário muitas vezes tem o intuito de proteger as minorias existentes neste próprio grupo³, ou seja, pauta-se pelos fins sociais. No entanto, a interferência externa pode pôr em risco a autodeterminação cultural destas comunidades, sem que haja benefício real a estas minorias. Observa-se que frequentemente há falta de suporte governamental preventivo e dissuasivo efetivos a que pretende o banimento de práticas culturais. A constituição da minoria como categoria de contraste à maioria é elemento de crença “da sua própria civilidade e, por outro lado, as zonas de sombra criadas no universo da maioria por efeito de uma exclusiva no da minoria” (Cunha & Jerónimo, 2015, p. 7).

Outro risco que se apresenta é a segregação cultural pela via legislativa que torna as práticas tidas como nocivas apenas quando estão associadas àquelas desenvolvidas por grupos minoritários. Isto ocorre, de fato, no ordenamento jurídico de vários países europeus (Suíça, Itália, Portugal). Por exemplo,

³ A título de exemplo, é válido lembrar que em defesa dos direitos das mulheres e dos direitos humanos, houve a criminalização do uso do ‘véu islâmico’, casamentos forçados, excisão e crimes de honra.





embora a cirurgia estética genital feminina se insira no conceito do crime de mutilação genital feminina, na prática, a proibição contra as modificações genitais somente é válida para grupos africanos. Além disso, criminalizar condutas em leis especiais e não em leis penais gerais aplicáveis a toda a comunidade, contribui para a percepção por parte dos grupos minoritários do intuito discriminatório e xenofóbico da norma e prejudica a eficácia do combate às práticas repudiadas pela maioria da sociedade (Cunha & Jerónimo, 2015).

No plano judicial, existe crime quando caracterizado um fato típico, anti-jurídico e culpável. Com relação a este último elemento do conceito de crime, o direito penal deve sempre levar em conta a culpabilidade do agente, na vertente do axioma do garantismo penal ‘*nullum crimen sine culpa*’, a qual consiste no juízo valorativo de reprovação da conduta e do *animus* do agente em praticar a conduta delitiva. As condições ontológicas ou elementos da culpa perpassam a consciência da ilicitude, a capacidade de entendimento e de se comportar conforme o direito e a exigibilidade de conduta diversa. Considerando a percepção por parte dos indivíduos de determinado grupo cultural de que há uma prática obrigatória e sua omissão levará a uma punição ainda mais drástica que a lei dos homens – configurando comportamentos regidos por verdadeiros códigos de condutas morais – a “informação cultural” importa no momento da aplicação da lei (para fins de enquadramento no tipo penal e dosimetria da pena). No entanto, os tribunais geralmente tendem a rejeitar liminarmente a admissibilidade de argumentos culturais como elementos de defesa, sob o argumento de risco à unidade do sistema, da segurança jurídica, do princípio da igualdade e de outros direitos fundamentais.

As causas da inadmissibilidade sumária de argumentos culturais em Juízo podem ser explicadas pela falta de familiaridade e desconfiança da maioria dos juízes perante dados etnográficos e outros instrumentos de análise cultural que perfazem a “prova cultural”, bem como pela consciência de que se deve aplicar a lei, interpretando-a sob a óptica da laicidade. Decorre disto o risco de que os comportamentos culturais sejam mal interpretados e as punições desproporcionadas. O povo oriental, por exemplo, crê que olhar para baixo e ter uma postura passiva a frente de uma autoridade é questão de respeito, o que pode ser interpretado por juízes ocidentais como presunção de culpa ou mentira do arguido (Cunha & Jerónimo, 2015, p. 8).

Há quem discuta o risco do argumento de exceção cultural acometer os princípios fundamentais da política criminal em benefício de razões socioestruturais, sobretudo porque as ‘minorias das minorias’ encontram-se em uma situação social ainda mais fragilizada e que merece, por isso mesmo, maior





proteção por parte do aparelho estatal (Cunha & Jerónimo, 2015, p. 10). Se os operadores do direito assim entendessem, os arguidos que evocam em sua defesa aspectos culturais deveriam ser sempre condenados, prescindindo de uma apuração exauriente de dolo do agente por parte dos tribunais, e que de igual modo se importaria mais com a função de prevenção geral do que à punição justa e proporcional do delito cometido, o que se afigura discriminatório e claramente ameaça os direitos de defesa do demandado.

Também existe a preocupação de que a atenuação ou exclusão da pena resultante de condutas de matiz cultural negue os direitos das vítimas, o que não prospera, vez que a justiça criminal não garante penas iguais para casos específicos (Cunha & Jerónimo, 2015, p. 10). Considerar a informação cultural para interpretar as circunstâncias e os motivos do crime é um modo de garantir o princípio da igualdade comparativamente aos demais arguidos que podem alegar outras teses de defesa. Além disso, o pensamento euroamericano sugere que os sujeitos sociais a quem são dirigidas certas práticas culturais, principalmente do Oriente Médio e da África, são vítimas da opressão patriarcal e da ignorância, o que além de não ser verdade, os nega como atores sociais plenos. Vale ressaltar que o acolhimento do argumento de defesa cultural não implica necessariamente no acolhimento da pretensão, mas que ao menos este seja apreciado em Juízo (Cunha & Jerónimo, 2015).

Mesmo reconhecendo a melhora na qualidade do apuramento da responsabilidade individual, muitos ainda temem o risco de que as defesas culturais possam gerar efeitos negativos, como a diminuição da função simbólica do direito penal e com isso, o aumento da criminalidade, bem como a descrença no senso geral de justiça, fatos estes que nunca foram provados. O mero receio não justifica a negativa de apreciação dos argumentos de defesa de caráter cultural, que em larga medida afiguram-se benéficos em termos sociais, tornando o sistema de justiça mais equitativo e inclusivo.

Os desafios que se colocam a uma proteção coerente e não discriminatória dos direitos individuais de membros de minorias e majorias envolvem o discurso da defesa cultural unicamente em função do multiculturalismo⁴, bem como no fato de que os discursos tendem a assentam-se em problemas afastados do seu contexto jurídico-penal específico, como justificativa para argumentos mais gerais sobre a sociedade, entre eles, “sobre o relativismo

⁴ Cunha e Jerónimo (2015, p. 05) referenciam os autores W. Kymlicka, C. Lernerstedt e M. Matravers (2014: 5-6) como críticos de teóricos da Filosofia Política que abordam as ‘cultural defenses’ exclusivamente em função da questão do multiculturalismo.



cultural ou o conflito entre o multiculturalismo e a igualdade de gênero” (Cunha & Jerónimo, 2015, p. 5).

Para contemplar a cultura de maneira apriorística e genérica, é preciso combater o discurso – especialmente midiático sensacionalista – de cultura em moldes estritos e impermeáveis, não atento às identidades híbridas e a pluralidade das sociedades contemporâneas, assim como a visão de que a cultura é determinante no comportamento social, de modo a criar estereótipos (Cunha & Jerónimo, 2015, p. 17).

Também existe a premente necessidade de combater a negação das questões culturais em Juízo assentes em duas tendências: uma leitura formalista do princípio da igualdade e o fato da cultura ser interpretada de modo muito genérico, incluindo falsas dicotomias, em uma noção essencialista e mobilizada de cultura, decorrente da má preparação dos magistrados para lidar com as questões culturais (Cunha & Jerónimo, 2015, p. 17). Desta noção de cultura mobilizada – ideia de que a cultura não se altera ou interage – advém o risco de invocar uma tradição associada a um grupo minoritário “iludindo diferenças internas e desigualdades em termos de gênero, geração, classe, poder, e assentando em correspondências demasiado simples e lineares entre categorias étnicas e culturais” (Cunha & Jerónimo, 2015, p. 12). Assim, é necessário enxergar que as práticas culturais atribuídas a determinado grupo étnico ou religioso minoritário não necessariamente são seguidas por todos os seus membros, podendo haver indivíduos que se filiem a correntes mais ou menos radicalistas daquela vertente.

A indefinição e complexidade de estabelecer um modelo fixo de cultura para uso jurídico, a dificuldade em identificar os elementos essenciais da identidade cultural de um grupo tido como minoritário e a própria delimitação dos membros deste grupo (questão das identidades híbridas e dos estereótipos), bem como o receio de que a interação entre a diversidade cultural e a prática judicial se apresente de maneira imprevisível, torna esta interação um desafio a ser enfrentado.

No entanto, a definição do conceito de cultura não é tão imprescindível para resolução de casos envolvendo uma prática cultural específica. Se o magistrado não chega a esta definição, pode recorrer a outros elementos de prova para formar sua convicção, como as provas testemunhais e periciais (antropólogos, representantes religiosos ou da comunidade em causa, etc.), assim como julgar conforme regras de experiência, utilizando-se a lógica da razão. Quanto às identidades híbridas, a auto identificação dos indivíduos em pertencer a uma minoria nacional, aliado a um estudo individual, é uma saída





para solucionar possíveis incertezas, nos moldes previstos pelo artigo 3º, n.º 1, da Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais (Jerónimo, 2016, pp. 313-316).

No plano legislativo, os termos em que as diferenças culturais podem ser acolhidas sem contrariar o princípio da igualdade perante a lei estão relacionados ao afastamento da lógica ocidental como única fonte aceite na sociedade contemporânea, de modo a valorizar a pluralidade e a autodeterminação cultural. Por outro lado, no plano judicial, os termos estão ligados a uma forma com que os tribunais admitem e apreciam os argumentos culturais. É medida necessária que os tribunais não neguem de plano as defesas culturais, mas analisem concretamente os argumentos invocados, o que não significa que o contexto cultural deva necessariamente influenciar o resultado da decisão, mas apenas que serão apreciados como qualquer outro argumento de defesa (Jerónimo, 2016).

O princípio da igualdade deve ser aplicado na sua vertente material, tanto no plano legislativo quanto no judicial, segundo a clássica definição de Aristóteles de que 'igualdade é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade', portanto, atento às desigualdades existentes no caso concreto. Estes termos não equivaleriam a uma medida de ação afirmativa, nem prejudicariam a restrição de comportamentos vistos como importantes para a justiça penal, mas consagraria o princípio da individualização da pena e da aferição da culpabilidade do agente, à luz de uma justiça individualizada. Considerar a cultura nestes moldes permite evitar a negação total ao argumento cultural e também atribuir uma carga valorativa determinante como justificativa das condutas praticadas, de modo a preservar a responsabilização individual e o princípio da igualdade material (Jerónimo, 2016).

Conclusão

Como não existem modelos culturais estáticos e permanentes, nem mesmo delimitação a apenas uma corrente de pensamento no âmbito de práticas culturais, a justiça penal deve reconhecer a multiculturalidade nas sociedades contemporâneas sem criar estereótipos. A criminalização de condutas também não deve seguir a lógica cultural ocidental aplicada apenas às minorias.

Os riscos e desafios de uma proteção coerente e não discriminatória dos direitos individuais de minorias étnico-culturais nos planos legislativo e judicial envolvem a dificuldade de reconhecimento de uma prática cultural considerada vinculativa, assim como o despreparo dos profissionais do direito em





reconhecê-los. No entanto, o depoimento de pessoas pertencentes à comunidade e de profissionais especializados, aliado ao julgamento conforme as regras de experiência, podem ser a chave para decisões justas e individualizadas.

Os termos em que as diferenças culturais podem ser acolhidas sem contrariar o princípio da igualdade perante a lei estão relacionados justamente à valorização da pluralidade e a autodeterminação cultural. Não é isonômico associar práticas consideradas nocivas apenas àquelas que são desenvolvidas por grupos minoritários, assim como maléfica a reprimenda de condutas de minorias culturais apenas no âmbito criminal, devendo ser integradas por medidas de intervenção social (especialmente as educativas).

No plano judicial, o respeito a isonomia é vinculado à forma com que os tribunais admitem e apreciam os argumentos culturais. Necessário que os magistrados não neguem de plano as defesas culturais, mas reconheçam o argumento cultural como reconheceriam qualquer outro argumento de defesa, face ao princípio da individualização da pena, atento às peculiaridades de cada situação.

Referências bibliográficas

CASTLES, S., De Haas, H., & MILLER, M. J. (2013). *The age of migration: International population movements in the modern world*. Macmillan International Higher Education.

CUNHA, M. I. P. D., & JERÓNIMO, P. (2015). Da lei, dos tribunais e das diferenças culturais. *Do Crime e do Castigo: Temas e Debates Contemporâneos* (pp. 3-21). Lisboa: Mundos Sociais.

CUNHA, M. I. (2013). Género, cultura e justiça: A propósito dos cortes genitais femininos. *Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa: Análise social*, 209 (XLVIII) (4.º), 834-856.

JERÓNIMO, P. (2015). Interculturalidade e pluralismo jurídico: a emergência de ordens jurídicas minoritárias na Europa e a tutela dos direitos fundamentais. In A. Walmott & S.P. Coelho, *Interconstitucionalidade e Interdisciplinaridade: Desafios, Âmbitos e Níveis de Interação no Mundo Global* (pp. 334-355). Uberlândia: Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparado.

JERÓNIMO, P. (2016). Direitos humanos e diferença cultural na prática dos tribunais. *Temas de Investigação em Direitos Humanos para o Século XXI*, 303-328.

JOHNSDOTTER, S. & Essen, B. (2011). Genitals and ethnicity: the politics of genital modifications. *Reproductive Health Matters*, 18(35), pp.29-37.



DESIGUALDADES SOCIAIS E GRUPOS SOCIAIS VULNERÁVEIS. SOCIEDADE, POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE SOBREVIVÊNCIA EM CABECEIRAS DE BASTO E CELORICO DE BASTO

Helena M. Carvalho

Doutoranda Instituto Ciências Sociais – Universidade do Minho

Resumo

O presente trabalho teve como finalidade aprofundar o conhecimento sociológico acerca das desigualdades sociais em grupos sociais vulneráveis em Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto. Pretende-se compreender as relações complexas que se estabelecem entre a pobreza, a exclusão social, as políticas sociais do Estado-Providência e as estratégias dos indivíduos e famílias. Para o enquadramento desta reflexão, considerou-se pertinente o contributo teórico da sociologia clássica, sob as perspetivas durkheimiana, weberiana e marxista, e de Pierre Bourdieu.

No que diz respeito à abordagem metodológica, optou-se pela investigação quantitativa e qualitativa. Num primeiro momento, foi aplicado um inquérito por questionário, procedendo-se ao tratamento e análise de dados através do software SPSS. Posteriormente, foram selecionadas algumas pessoas com vista à obtenção de informação mais aprofundada através da recolha biográfica a beneficiários/clientes dos diferentes tipos de apoios/respostas sociais. Por fim, como forma de complementar as informações obtidas, realizaram-se entrevistas semi-diretivas a técnicos de acompanhamento. Após a realização das mesmas, procedeu-se à análise de conteúdo de todas as entrevistas realizadas.

Para o enquadramento mais adequado desta investigação, foi feita uma contextualização geográfica de ambos os concelhos, assim como a descrição pormenorizada das Instituições e das respostas sociais disponíveis. Após esta





fase, foi feita a análise e interpretação dos dados recolhidos, permitindo-nos perceber que os indivíduos de grupos sociais vulneráveis têm vindo a melhorar as suas condições de vida ao longo dos anos, tanto pelo que é permitido pelas políticas em vigor, assim como pelas próprias mudanças ao longo das gerações. No entanto, isso acontece sem alterações de longo alcance. Deste modo, é fulcral o acompanhamento das equipas de intervenção social para a capacitação dos grupos que enfrentam situações de pobreza e exclusão social, contribuindo assim para a diminuição das desigualdades e emancipação dos indivíduos e famílias.

Palavras-chave: Apoios sociais; Desigualdades sociais; Exclusão Social; Pobreza; Respostas Sociais.

Introdução

O fenómeno da pobreza, desigualdades e exclusão social tem sido arena de intenso debate nas mais variadas áreas das ciências sociais. Ao longo dos anos as formas de estar na sociedade têm-se alterado, e com isso também as necessidades sociais, o que tem desencadeado múltiplas respostas por parte do Estado, das instituições sociais e dos próprios indivíduos e famílias. Como tentativa de minorar essas situações de pobreza e exclusão social, têm sido implementados mecanismos de apoio e monitorização, não se tendo, no entanto, atenuado significativamente os índices de pobreza e desigualdade em Portugal, que em muitos casos se repercutem de geração para geração. Foi nesse sentido que nos propusemos a realizar a investigação: “Desigualdades Sociais e Grupos Sociais Vulneráveis – Sociedade, Políticas e Estratégias de sobrevivência em Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto”. Por entendermos que as situações de desigualdade, de pobreza e/ou exclusão social deveriam preocupar toda a população em geral e não apenas aqueles/as que se revêem nessa condição, aqueles/as que lidam com essa problemática no âmbito da sua atividade profissional e os nossos representantes políticos. Esta problemática não afeta apenas os indivíduos que procuram um serviço ou uma resposta social, mas também intervenientes diretos e indiretos da comunidade em geral.

Obviamente, assiste-se a algumas situações em que por mais que se dê a cana para que possam pescar, apenas querem o peixe, já pescado. Mas se assim é, é preciso olhar para toda uma história de vida, não só do indivíduo, mas de todo o seu agregado familiar e, com frequência, de gerações passadas. Tendo a capacidade de não julgar, de relativizar, de aceitar as pequenas (grandes)





vitórias do dia-a-dia. Foi neste sentido que consideramos de toda a pertinência ouvir diferentes beneficiários/clientes, assim como técnicos que diariamente lidam com situações diversas, apresentando os principais resultados na fase de discussão dos mesmos.

1. Pobreza, desigualdades, exclusão social e espaço social

A forma como se definem e usam determinados conceitos depende significativamente da ciência que os analisa. Ao longo dos anos as necessidades e os modos de vida têm mudado. Do ponto de vista social, as sociedades conhecem-se desiguais e estão estruturadas em sistemas de classes, do ponto de vista político, estão organizadas com bases formalmente democráticas (Fernandes, 2010). Isto é, considerando confrontos e compromissos de interesses de classes sociais, comportando mutações sociais em termos quantitativos e qualitativos, têm sido consagrados direitos que visam a realização e o bem-estar dos seres humanos. Consequentemente, emergiram formulações diversas tais como as teorias contratualistas de Rousseau, que, segundo Silva (2009), embora tenham representado um grande avanço em relações às teorias e ideologias teocráticas e despóticas, são ainda limitadas e não têm em conta as desigualdades de classe por nascimento e existências. Todavia, segundo Marx (1976) e Weber (1972), assiste-se à existência de classes mais ou menos privilegiadas, ao mesmo tempo que se desenvolvem as democracias no quadro do poder político-partidário (Fernandes, 2010).

Nesse seguimento, a pobreza, pelo menos em termos absolutos e económicos, é a forma mais extrema da desigualdade social e é a manifestação máxima e visível da extensão do fosso entre classes/grupos sociais (Silva, 2008: 137), constituindo a forma mais visível da exclusão social. De difícil definição, sabe-se que a pobreza deve ser avaliada conforme a época e o lugar em correlação com padrões médios de vida, que variam de sociedade para sociedade (Almeida, Capucha e Costa *et. al.*, 1994; Costa, 1998, 2012; Paugam, 2003; Silva, 2009). A situação de pobreza implica a ausência e privação de recursos materiais, assim como a privação de liberdades e de direitos fundamentais à condição dos cidadãos/ás (Sen, 2003, Silva, 2009; Costa, 2012). No entanto, ao resolver o problema de privação não significa que se tenha resolvido o da pobreza, na medida em que, ao resolver determinada privação, pode não ficar resolvida a falta de recursos (Perista e Baptista, 2010). Enquanto a privação pode ser material e de resolução momentânea ou conjuntural, a pobreza constitui um problema multidimensional e estrutural nas sociedades.





Assim, as desigualdades são um aspeto estruturante e transversal de todas as sociedades. São múltiplas e complexas, estão sempre em processo de mudança, extinguindo-se ou esbatendo-se umas e surgindo ou acentuando-se outras, transformando-se em termos de intensidade, escala e significado social. Interligam-se entre si, de diferentes modos, assim como se interligam com muitos outros fenómenos sociais, não nos sendo, por isso, totalmente estranhas (A. F. Costa, 2012). São o resultado de uma distribuição desigual de recursos e poder, o que influencia cada indivíduo enquanto ator social, e têm, na maioria dos casos, origem na desigualdade de oportunidades que cada indivíduo possui em correlação direta às desigualdades de recursos (A. F. Costa, 2012; Costa, 2012; Silva, 2009, 2015; Weber, 1972). Contudo, estas apenas deveriam ser praticadas se, em algum momento, uma distribuição desigual de algum valor social, ou até mesmo de todos os valores sociais, resultasse no benefício de todos os indivíduos de uma determinada sociedade, o que não se constata, gerando momentos de luta por parte das classes, e consequentes exigências de cidadania e justiça social (Rawls, 1993). Hoje, este mal-estar social está muito associado às crescentes dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, sobretudo a empregos estáveis; à frustração decorrente do progressivo desgaste das garantias quase automáticas de *status* que estão associados ao diploma; e ao receio dos custos pessoais elevados para os agregados familiares, receio esse sentido sobretudo pelos progenitores (A.F. Costa, 2012).

Como observa Silva (2009), o conceito de desigualdades sociais deve prevalecer analiticamente sobre o de exclusão social, na medida que é mais abrangente e claro em relação à exclusão social. Quanto à forma de estar e de viver a exclusão social dependerá de caso para caso (Xiberras, 1993), assim como a forma de medir as desigualdades sociais dependerá de contexto para contexto (A. F. Costa, 2012). Pobreza, desigualdades sociais e exclusão social são três conceitos que se correlacionam, contudo não são sinónimos. Há formas de exclusão social que não implicam pobreza nem desigualdades sociais, “assim como podem existir situações de altos níveis de desigualdade sem pobreza” (Perista & Baptista, 2010: 2). A exclusão social é muito mais abrangente e pode significar o afastamento das redes de relações sociais e pode constituir uma exclusão sistémica e inultrapassável à dimensão do indivíduo (Costa, 1998, 2012). Contudo, e contrariamente à ideia durkheimiana de que pode haver pobres socialmente integrados, importa referir que toda a pobreza deve ser perspectivada como uma das formas e dimensões extremas e flagrantes de exclusão social e de desigualdade social.





Definir exclusão social é entrar num intenso debate tanto para académicos como para o campo das políticas sociais. Um conceito polissémico, ambíguo e impreciso, traduz-se numa abrangência aplicativa imensa a diversas categorias populacionais (Xiberras, 2003; Capucha, 2005; Silva, 2009; Costa, 2012;). Começou a ser debatido na tradição sociológica francesa e veio a estender-se pela restante Europa, enquanto o conceito de pobreza começou por ter relevância no Reino Unido. Para Durkheim (1991), a exclusão social é entendida como a perda do laço sócio-moral face à consciência coletiva, uma desestruturação numa sociedade desprovida de valores e referências morais para alguns, originada pela anomia social que pode acontecer tanto pela excessiva e forçada divisão social do trabalho, como pelo facto de as trocas económicas prevalecerem sobre as trocas morais. Para Weber (*cit in* Silva, 2009, 2015), a exclusão social assenta em três eixos: o económico (a classe), o social (o estatuto) e o político (o partido). Será resultante de formas de concorrência e competição nos diversos tipos de mercado e de relações fechadas próprias de certos círculos que tendem a usurpar, restringir e até mesmo monopolizar o acesso a determinados recursos, e ainda, da desigual atribuição e distribuição de poderes e recompensas pela via político-partidária.

Não dependendo em exclusivo, a verdade é que a situação de privação de recursos poderá significar a exclusão de determinado bem ou serviço, como a posse de qualificações escolares. Podendo correr o risco, conforme refere Capucha (1998), de nos encontrarmos perante uma tradição culturalista de pobreza, em que se assiste ao cultivar de formas de vida por parte das famílias como sendo as que conhecem e vivem de geração em geração como pobres (Barros e Santos, 1997, Silva, 2009). Como refere Sen (2003), quanto mais abrangente for o alcance da educação e de cuidados de saúde, mais provável será que mesmo aqueles considerados potencialmente pobres e excluídos conheçam melhores oportunidades de ultrapassar esse estado. Tal pode obviar consequências negativas tanto em termos sociais, como económicos e políticos, já que a falta de mobilidade social implica que muitos talentos não estejam a ser aproveitados, o que diminui o potencial crescimento económico, além de reduzir o bem-estar e a coesão social. Conforme refere Bourdieu (1993), não há como garantir o acesso dos filhos das famílias mais pobres em termos económicos e culturais aos vários graus do sistema escolar, e sobretudo aos mais elevados, sem alterar o valor económico e simbólico dos diplomas. Obviamente a situação de exclusão não se refere apenas à falta de qualificações; problemas de saúde; ao desemprego ou emprego precário; contudo, situações como o desemprego e sobretudo o desemprego de longa duração são





uma das bases diretas para a situação de pobreza, uma vez que significará a incapacidade de participação dos indivíduos no mercado de consumo e sucessivas ruturas dos laços sociais (Xiberras, 1993), uma vez que a exclusão não se manifesta apenas no campo económico, mas também em atitudes e processos de desqualificação social.

Numa análise conceptual verifica-se que tanto a inclusão como a exclusão social são dois termos inseparáveis, concebidos como expressões da realidade social (Stoer & Magalhães, 2005). A inclusão social deve fundar-se num paradigma de ética e justiça social, procurando ultrapassar desigualdades sociais e redistribuindo a riqueza. Poder-se-á falar de inclusão social quando os indivíduos iniciam processos que lhes permitam aceder aos direitos de cidadania e à participação social na sua plenitude, e sempre que as instituições ofereçam a essa população verdadeiras oportunidades de iniciar esses processos, através da disponibilização de meios e de apoio para a posterior inserção social (Capucha, 1998).

À medida que o pobre é reconhecido como tal, passa a ter mais oportunidades de assistência. É uma medida de inclusão que suscita dúvidas, uma vez que, ao se ser assistido, o pobre é reconhecido como possuindo incapacidade para prover às suas necessidades, pelo menos num determinado momento da sua vida (Castel, 1998), encontrando-se perante uma perda de cidadania e dignificação humana (Silva, 2008). Além disso, este processo pode acontecer a diferentes níveis, podendo o indivíduo estar incluído em determinados níveis e excluído a outros (Perista & Baptista, 2010).

2. Procedimentos de Recolha de Dados e Discussão dos resultados

Para a realização do estudo de que aqui apresentamos os resultados, foram utilizadas as metodologias quantitativa e qualitativa, tendo decorrido em três fases distintas: primeiramente procedeu-se à aplicação dos inquéritos por questionário, tendo sido efetuados 413 inquéritos a beneficiários de apoios sociais e clientes das diversas respostas sociais, de ambos os concelhos participantes nesta investigação, de diversas faixas etárias e de ambos os sexos. Os inquéritos foram realizados nas próprias instituições ou em locais reservados para o efeito, tendo-se dessa forma garantido um momento e tempo próprios para a aplicação do inquérito por questionário.

No desenrolar deste trabalho houve alguns constrangimentos como a dificuldade de compreensão de algumas perguntas por parte dos sujeitos inquiridos, havendo a necessidade de reformular a questão e/ou opções apresentadas; assim como houve a necessidade de convocar algumas das pessoas entrevistadas para





um local escolhido pelo técnico de cada instituição. Uma vez que ambos os concelhos carecem de meios de transportes públicos e a maior parte não usufrui de meio de transporte próprio, tendo influenciado a escolha das pessoas a entrevistar.

Num segundo momento, efetuaram-se 53 entrevistas semi-diretivas com vista à recolha do percurso de vida dos entrevistados, tendo como objetivo recolher histórias de vida que pudessem evidenciar o percurso de vida daqueles que têm recorrido aos apoios sociais de âmbito estatal, ao mercado e às instituições do terceiro sector. Por fim, realizaram-se 10 entrevistas semi-diretivas a técnicos de diferentes instituições, públicas e privadas mas com o apoio do Estado, com o objetivo de comparar com as opiniões e algumas das respostas dadas por parte daqueles que os acompanham no seu serviço, assim como com o objetivo de perceber com que tipo de constrangimentos se têm deparado no desenvolver da sua ação enquanto técnicos.

2.1. Discussão dos resultados obtidos

A literatura é unânime no reconhecimento de que baixas qualificações escolares estão sistematicamente relacionadas com a condição de pobreza e exclusão social o que foi de encontro aos resultados obtidos por esta investigação, tendo-se verificado que 78,2% dos inquiridos no inquérito possuem um nível de escolaridade igual ou inferior ao 4º ano de escolaridade, verificando-se que a maior parte dos que não sabem ler nem escrever se encontram com 65 anos de idade ou mais, tendência que também se verifica na recolha biográfica. Em relação aos filhos, verificou-se uma evolução notoriamente positiva, com 12 pessoas a indicar a escolaridade dos filhos concluída com o 12º ano de escolaridade e 10 pessoas ainda têm os filhos em idade escolar. Realça-se que apenas duas das pessoas entrevistadas referiu ter filhos licenciados ou a frequentar o ensino superior. O que não nos traz qualquer surpresa uma vez que as próprias políticas de educação evoluíram neste sentido. No que se refere aos motivos que terão levado a que os filhos não prosseguissem estudos, referem que por opção dos próprios, seguido das dificuldades financeiras da família.

A maior parte dos participantes possui entre 16 a 20 anos de experiência profissional, verificando-se que o sector agrícola é o sector onde, predominantemente, exercem ou exerceram atividade profissional, tendo iniciado esta atividade muito jovens, sobretudo entre a população mais velha. Esta situação contribuía para o abandono e insucesso escolar, não havia valorização escolar.



O mesmo acontecia com pelo menos um dos progenitores que trabalhou, ou ainda trabalha, no sector agrícola, alguns nunca conheceram outra profissão.

Conclui-se que a geração adulta e em idade ativa desenvolve atividade remunerada que permite a aquisição de mais bens e serviços. Os mais velhos consideram que hoje a vida dos seus filhos é, sem dúvida, uma vida melhor do que a que tiveram. Pode-se constatar que ao longo destas 3 gerações evoluiu o tipo de trabalho desempenhado, tendo como consequência positiva melhores condições de vida, de menor esforço físico, havendo quase na totalidade o abandono do trabalho agrícola. Contudo, isso por si só não significa uma vida melhor para a geração atual comparativamente às gerações anteriores.

Esse facto comprova-se para uma parte significativa das pessoas inquiridas uma vez que se encontram desempregadas, na sua maioria à procura de um novo emprego. São pessoas de todas as idades e, na sua maioria, desempregados de longa duração (há mais de 3 anos). Concluiu-se que os motivos que levaram ao desemprego foram primeiramente a cessação de trabalho, seguido da incapacidade para o trabalho, e em terceiro lugar a cessação de contrato laboral. Além destes, são indicados outros motivos pelas técnicas entrevistadas, como a própria opção por parte da mulher ou respetiva família para assumir a tempo inteiro os cuidados com os filhos; e a falta de competências pessoais e sociais destes indivíduos.

Tanto a população mais jovem como os mais velhos realçam que os problemas de saúde influenciam a sua vida, o decorrer do seu quotidiano, sendo esse dos principais motivos pelos quais acabam por procurar apoio das respostas sociais existentes, nomeadamente a institucionalização em ERPI. A esmagadora maioria dos inquiridos (83%) que usufrui de pensão, aufer de uma pensão entre os 301 e os 700€. Entre os que têm rendimento do trabalho, aproximadamente metade aufer de um valor inferior ao Salário Mínimo Nacional (530€ aquando a realização dos inquéritos). Observemos que 81.9% admite necessitar de recorrer a apoios sociais ou de familiares, mesmo após as transferências sociais. Concluiu-se, ainda, que parte dos sujeitos antes de usufruírem de pensão ou integrar uma resposta de apoio de carater definitivo como ERPI, usufruiu de RMG/RSI. Portanto, um percurso de vida caracterizado pela situação de pobreza.

Outra conclusão possível, é que aqueles que recorreram à prestação pecuniária do RMG ou RSI permaneceram na medida entre 1 a 5 anos. Assim, constata-se que há casos em que crianças e jovens nunca conheceram outro tipo de rendimento dos seus progenitores ou cuidados legais. O mesmo acontece com outros graus de parentesco, ou seja, 115 inquiridos das diferentes faixas





etárias, admite que têm alguém na família que usufrui ou já usufruiu de algum tipo de apoio social. Maioritariamente, são aqueles que não sabem ler nem/ escrever, que sabem ler/escrever sem possuir um grau de ensino ou possuem apenas o 1º ciclo de escolaridade e que têm familiares que já recorreram a algum tipo de apoio social.

Além disso, os participantes desempregados, mesmo sem usufruir da prestação pecuniária de RSI, admitem já ter recorrido novamente ao pedido de apoios sociais após a sua cessação. Por exemplo, se inseridos no mercado de trabalho por um CEI+. Em suma, verifica-se que o risco do ciclo de pobreza se mantém, que acabam por voltar às medidas de apoio anteriormente conhecidas, aliás, as únicas que muitas vezes conhecem como forma de responder às suas necessidades e às da sua família, são indivíduos que esperam, mas desacreditam. Apesar do descrito, verifica-se que grande parte dos indivíduos refere estar conformado com a vida que tem, não que gostem, mas acabam por se resignar à condição em que se encontram, apesar de maioritariamente terem o desejo de exercer uma profissão e dispor de outras coisas na sua vida, como habitação própria. Verifica-se, ainda, que na sua maioria, apesar das dificuldades e vicissitudes com que se deparam, estes indivíduos nunca se sentiram excluídos socialmente por terceiros, sendo os próprios que em alguns casos se colocam de parte, se auto-excluem e autocriticam por não terem conseguido atingir outros objetivos.

Outro aspeto realçado é o facto de, maioritariamente, os usuários não se reverem numa lógica de “utilizador/pagador”. Ou seja, conhecem bem os direitos, mas não tanto os deveres, sendo ainda um número residual que recorre aos serviços como forma de trampolim para mudar a sua vida e por perceber as vantagens dos serviços existentes. Este é um aspeto que deverá ser melhorado, uma vez que o objectivo de qualquer intervenção e política social em vigor é a autonomização do indivíduo e isso tem vindo acontecer com pouco significado em ambos os concelhos. Questionados acerca da forma como veem a desigual distribuição da riqueza, concluiu-se que, por um lado, há aqueles consideram que não é justo uns terem mais que outros, havendo quem passe por muitas dificuldades, e por outro, aqueles que referem compreender essa diferença como justa e natural, fruto do percurso de vida de cada um.

Relativamente ao papel dos técnicos e à sua intervenção, conclui-se que os técnicos têm tido um papel preponderante enquanto facilitadores no acesso aos apoios sociais e ao apoio generalizado de que necessitam. Apesar de ao longo dos anos as expectativas por parte dos técnicos de intervenção terem sofrido algumas alterações, concluiu-se que no essencial foram-se adaptando





à realidade encontrada e aos problemas e situações que surgem diariamente. O principal constrangimento com que se deparam é a falta ou a escassez de recursos para apoiar as famílias/indivíduos. Todas as medidas com que os técnicos trabalham têm como objetivo estruturante proteger os mais vulneráveis e contribuir para o bem-estar e a justiça social, capacitando-os para as adversidades, indo ao encontro da diminuição das desigualdades e da emancipação dos indivíduos e famílias.

Outro aspeto estudado tem a ver com a articulação de medidas e de competências entre as entidades do sector público e do sector privado, sempre sob a supervisão do Estado e com apoios por parte do Estado. Para as participantes, esta dualidade deve-se sobretudo a motivos económicos, considerando que o sector privado implica menores encargos para o Estado, assim como será neste sector que as intervenções geram menos dependência por parte dos beneficiários/clientes. Não obstante, considera-se que o Estado deveria responsabilizar-se mais pelo trabalho da área social, mesmo delegando determinadas responsabilidades nas IPSS ou descentralizando as obrigações e competências que possui, através de um acompanhamento mais estrito do trabalho desenvolvido por essas entidades locais e sobre as quais tem responsabilidades. Na opinião das técnicas entrevistadas, e deve sublinhar-se que 9 em 10 trabalham em instituições do sector privado e do sector social, o trabalho desenvolvido pelas IPSS é mais vantajoso, havendo a necessidade de os apoios financeiros serem reforçados.

Assim, no que se refere às políticas vigentes, reconhece-se haver alterações significativas e importantes ao longo dos anos, contudo insuficientes e desajustadas da realidade, para uns, em particular em Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto, concelhos que são aqui objeto de estudo, e por falta de aceitação das medidas propostas aos beneficiários/clientes, para outros. Pelo que deveria haver mais concertação entre os diversos serviços de forma a uma intervenção mais adequada e individualizada para cada família.

Conclusão

Com este trabalho foi possível observar que houve sempre uma falta de oportunidades para parte dos participantes, mas também que nunca olharam para as oportunidades como sendo suas. Seria importante combater esta tendência, e em sede própria, os diferentes técnicos têm tentado fazer esse trabalho, no entanto, na maior parte dos casos sem sucesso. Além disso, conclui-se que os apoios sociais de que usufruem nos diferentes momentos das suas vidas





acabam por responder a necessidades pontuais, por contribuir para a melhoria de alguns aspetos, como a aquisição de algum equipamento doméstico essencial, contudo, a longo prazo não são verificadas alterações significativas.

Outro aspeto que se verifica é que a institucionalização dos indivíduos acontece muitas vezes por falta de retaguarda familiar durante o dia, assim como pela falta de outro tipo de respostas sociais, como Centros de Dia ou Centros de Lazer. Pelo que é emergente a criação e o alargamento dessas respostas sociais em ambos os concelhos, mas sobretudo no de Celorico de Basto onde só agora se começa a dar os primeiros passos nesse sentido. Seria importante o alargamento dos serviços de SAD, obviamente que com o apoio e comparticipação do Estado, e a flexibilização dos horários de funcionamento de Centros de Dia como forma de cobrir as necessidades sentidas e, pelo menos em alguns casos, retardar a institucionalização definitiva em ERPI ou outra resposta similar.

Lamentavelmente, e de forma marcante, verificou-se ao longo do contacto com a população idosa um sentimento de tristeza, de abandono e até revolta, de algumas pessoas pelo facto de serem institucionalizados, em primeiro lugar, sem participarem na negociação e escolha da instituição a integrar onde passarão, certamente, os restantes dias da sua vida e, em segundo lugar, contra a sua vontade. É importante a sensibilização das gerações mais novas para o envelhecimento como um processo natural que deve ser aceite, vivido com naturalidade e preparado de acordo, e sempre que possível, com a vontade dos próprios.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, J.F; CAPUCHA, I.; COSTA, A. F. *et al.* (1994). *Exclusão Social, Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*. 2ªEd. Oeiras: Celta Editora.

BOURDIEU, P. (1993). *A Miséria do Mundo*. Petrópolis: Vozes Editora.

BRUTO DA COSTA, A. (1998). *Exclusões Sociais*. Lisboa: Gradiva.

BRUTO DA COSTA, A. *et. al.* (2012). *Um olhar sobre a pobreza*. 4ªEd. Lisboa: Gradiva.

CAPUCHA, L. (1998). *Rendimento mínimo garantido: avaliação da fase experimental*. Lisboa: Departamento de Estudos, Prospetiva e Planeamento do Ministério e da Solidariedade.

CASTEL, R. (1990), Lessituations – limite du Procesus de Marginalisation: de la Vulnerabilité à la Desaffiliation, in HOVEN, R. e NUNES, M. H (Org) Desenvolvimento e Acção Local. Lisboa: Fim do Século.





- COSTA, A. F. (2012). *Desigualdades Sociais Contemporâneas*. Lisboa: Mundos Sociais.
- DURKHEIM, E. (1991), *A Divisão do Trabalho Social*. 3ªEd. Lisboa: Editorial Presença.
- FERNANDES, A. T. (2010). *Cidadania e Direitos Humanos*. Porto: Estratégias Criativas.
- MARX, K. (1976). *Sociedade e Mudanças Sociais*. Lisboa: Edições 70.
- PAUGAM, S. (2003). *A Desqualificação Social, Ensaio sobre a nova pobreza*. Porto: Porto Editora.
- PERISTA, P. & BAPTISTA, I. (2010). A estruturalidade da pobreza e da exclusão social na sociedade portuguesa – conceitos, dinâmicas e desafios para a acção. *Fórum Sociológico* [Online]: Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais – NOVA [disponível: <https://journals.openedition.org/sociologico/165>].
- RAWLS, J. (1993). *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença.
- SEN, A. (2003). *O Desenvolvimento como Liberdade*. Lisboa: Gradiva.
- SENNETT, R. (2001). *A Corrosão do Carácter*. Lisboa: Terramar.
- SILVA, M. C. (2008). Desigualdade, pobreza e exclusão social: conceitos polissémicos. In A. A. Monteiro & F. B. Ribeiro (Org.), *Redes Sociais, Experiências, Políticas e Perspetivas*. Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.
- SILVA, M. C. (2009). Desigualdade e exclusão social: de breve revisitação a uma síntese proteórica. *Configurações*, 5/6, 11-41.
- SILVA, M. C. (2015), “Desigualdade, pobreza e exclusão social: entre legitimações e realidades de ontem e hoje”, in DIOGO, Fernando, CASTRO, Alexandra, PERISTA, Pedro (Org), *Pobreza e Exclusão Social em Portugal, Contextos, Transformações e Estudos* (pp.29-47). V. N. Famalicão: Edições Húmus.
- STOER, S. R. & MAGALHÃES, A. M. (2005). *A Diferença Somos Nós, A Gestão da Mudança Social e as Políticas Educativas e Sociais*. Porto: Edições Afrontamento.
- WEBER, M. (1972). *Economia e Sociedade* (Volume I). Basília: Editora Universidade da Brasília.
- XIBERRAS, M. (1993). *As Teorias da Exclusão. Para uma construção do imaginário do desvio*. Lisboa: Instituto Piaget.





OS DESAFIOS DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA HABITAÇÃO: DOS PRIMÓRDIOS AO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Jackeline Sampaio Passos¹
Prefeitura Municipal de São Gonçalo

Resumo

O presente trabalho reflete acerca da particularidade da inserção dos Assistentes Sociais na área de Habitação, mais precisamente em sua atuação no trabalho técnico social do Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009 durante o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva – O Lula, a partir da estratégia de reduzir os possíveis efeitos da crise financeira de 2008 no Brasil. Para tanto, através da revisão bibliográfica, analisamos as especificidades da profissão, as bases que as fundamentam e o seu percurso histórico na formação social brasileira, para assim, buscar elucidar os impasses que permeiam a profissão no atual contexto histórico. Dessa forma, para problematizar a inserção deste profissional na questão urbana e habitacional atual, observamos as especificidades históricas alusivas à formação da referida profissão situada em um país historicamente periférico na sociedade capitalista. Nosso objetivo é buscar compreender os desafios que se impõe sobre o fazer do Assistente Social no referido Programa Habitacional, que se constitui sob uma lógica produtivista de novas unidades habitacionais, construindo empreendimentos em áreas afastadas das áreas centrais e muitas das vezes, desprovida de equipamentos públicos em seu entorno, contribuindo para a segregação

¹ Assistente Social da Prefeitura Municipal de São Gonçalo, mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela UFF, especialista em Política e Planejamento Urbano – IPPUR-UFRJ e especialista em Gestão Pública Municipal – UFF/ Brasil.





social das famílias contempladas com as unidades habitacionais do Programa. Como resultados iniciais através da pesquisa, foi possível inferir que os impactos sociais da inserção urbana segregada dos empreendimentos do PMCMV recaem sobre o trabalho social, particularmente na fase do pós-ocupação dos condomínios, entre outros problemas de ordem estrutural do referido programa habitacional.

Palavras-chave: Trabalho Técnico Social; Habitação; Serviço Social; Programa Minha Casa Minha Vida.

INTRODUÇÃO

Ao pensar as formas de inserção da categoria profissional de assistentes sociais na questão urbana e habitacional no Brasil é imprescindível dar a devida atenção às especificidades históricas no que tange às raízes que deram origem à construção desse profissional num país de capitalismo periférico como o Brasil.

Nesse sentido, tal inferência nos conduz às particularidades sobre o surgimento da profissão de Serviço Social no início do século XX, como uma “resposta à acelerada e periférica integração no país à dinâmica monopolista de acumulação capitalista” (Bezerra *et al.*, 2018, p. 73),

Tal resposta, dada à uma nação há pouco tempo deixada de ser escravocrata, era direcionada às questões que se originaram a partir das construções da nossa forma urbana, a partir dos investimentos em reformar as áreas centrais, as quais seus planejadores, buscavam sua modernização com vistas a “atender aos requisitos da dinâmica internacional de acumulação do capital” (Bezerra *et al.*, 2018), através da combinação entre o obsoleto e o moderno.

Florestan Fernandes (1975, p.16) cita algumas formas de dominação externa sobre os países da América Latina, dentre eles, a dominação que se deu em decorrência da reorganização da economia mundial provocada pela revolução industrial na Europa. Essa nova forma de organização do capitalismo na Europa refletiu em um original meio de novos ajustes das economias periféricas da América Latina cujo objetivo era impulsionar os países de capitalismo central.

Através da compreensão das determinações históricas acima, podemos apreender o que leva à necessidade daquela sociedade em constituir uma profissão que segundo Bezerra (*et al.* 2018) “pudesse arcar com mediações e coerções necessárias à construção da ideia de ordem, permitindo o horizonte de





uma determinada noção eurocêntrica de “progresso”, apaziguada pelas marcas de preceitos cristãos” (p.73). Para tais autoras, são características que demarcam o início do qual nascem as primeiras escolas de Serviço Social, a qual, em primeira mão, estão diretamente sob dominação da igreja católica, que influenciam a profissão abordada por aspectos envoltos na filantropia e alicerçados em ideias morais dos espaços urbanos.

1. O processo da urbanização brasileira e a questão habitacional.

Sobre o processo de urbanização das cidades brasileiras, Maricato (1997) afirma que este ocorreu de forma excludente, tendo se consolidado no século XX no Brasil, através do investimento em áreas que, por sua vez, formam o espaço da cidade predominante em nossa sociedade, fornecendo equipamentos públicos desigualmente e fomentando sua desproporcional apropriação pelas classes.

Ao longo do século XX, este processo de urbanização aconteceu de forma rápida e desordenada e não aconteceu da mesma maneira em todas as regiões do país. Algumas regiões, em razão de interesses políticos e particulares, investimentos externos, políticas públicas, etc., acabaram por se urbanizar mais que outras, as regiões sul e sudeste destacam-se por possuírem uma concentração maior de áreas urbanas.

Sendo assim, paralelamente ao crescimento acelerado da industrialização, ampliava-se o quantitativo de trabalhadores, o que por sua vez, levantava a necessidade de que a disponibilidade de habitações populares acompanhasse tal contexto industrial (Kowarick, 1979).

Dessa forma, segundo Bienenstein (2001) as principais formas de moradia das classes populares se alteram conforme o curso da história, se adaptando conforme as peculiaridades das cidades. Ainda de acordo com a autora:

Embora sempre tivesse existido, o problema habitacional no país se tornou mais visível, passando a exigir respostas mais concretas, na 1ª etapa da industrialização, isto é, entre 1889 e 1929. Este período corresponde ao início da urbanização e da industrialização e de grandes transformações das estruturas econômicas e políticas brasileiras. É deste período também, o Código Civil de 1917 que absolutizou a propriedade privada (Bienenstein, 2001, p. 15).

Assim, antes de 1930, as ínfimas legislações e medidas do Estado sobre habitação popular não consideram “as condições de resistência das classes de baixa renda como seu principal objetivo (Azevedo, 1988, p. 108). O olhar





hegemônico sobre tais parcelas da classe trabalhadora consistia em afastá-las o quanto possível para inibir a proliferação de “enfermidades e doenças sociais (prostituição, marginalidade, criminalidade, etc)” (1988, p. 108).²

Nesse sentido, o discurso higienista de limpeza das cidades e posteriormente, de embelezamento urbano que veio acompanhado com o contexto da industrialização e a necessidade de desenvolvimento do país, a ideia de modernização, corresponde às estratégias ou modelo de gestão urbano adotado pelo setor público, adotado muito mais como maquiagem frente aos verdadeiros interesses capitalistas em jogo.

2. As origens do Serviço Social no Brasil e sua inserção no campo urbano

Para compreender as particularidades da profissão de Serviço Social no espaço urbano, se faz necessário considerar suas origens nas relações capitalistas, nas quais ela se “gesta e se desenvolve como profissão reconhecida na divisão social do trabalho” (Iamamoto e Carvalho, 2008, p. 77), dentro do contexto histórico o qual percorre o desenvolvimento capitalista industrial e a expansão urbana. Cenário este, no qual, emergem novas classes sociais, a ampliação do proletariado e da burguesia industrial (Iamamoto e Carvalho, 2008).

De acordo com os autores, nesse contexto se solidifica a hegemonia do capital industrial e financeiro e, por sua vez, surgem as novas refrações da questão social² e, por conseguinte, constitui-se o sustentáculo que justifica o trabalho de tal profissional especializado (Iamamoto e Carvalho, 2008).

Yazbek (2009, p.5), sobre a atuação deste profissional na intermediação de classes antagônicas, discorre que “o Serviço Social participa tanto do processo de reprodução dos interesses de preservação do capital, quanto das respostas às necessidades de sobrevivência dos que vivem do trabalho.” Sendo assim, elucida-se a necessidade de institucionalização do Serviço Social enquanto profissão na sociedade capitalista quando compreende-se o “contexto contraditório de um conjunto de processos sociais, políticos e econômicos, que caracterizam as relações entre as classes sociais na consolidação do capitalismo monopolista (Yazbek, 2009, p. 6)”.

² “A Questão Social é expressão das desigualdades sociais constitutivas do capitalismo. Suas diversas manifestações são indissociáveis das relações entre as classes sociais que estruturam esse sistema e nesse sentido a Questão Social se expressa também na resistência e na disputa política (Yazbek, 2009, p. 3).



Logo, a emergência do profissional de Serviço Social é fundada no estágio do capitalismo monopólico, recebendo assim, um caráter profissional, passando a ocupar seu espaço da divisão social e técnica do trabalho (Netto, 2009).

Portanto, ao encadear-se os arranjos do estágio do capitalismo monopolista que se instaura, é estabelecido o campo de atuação para a referida profissão dentro da divisão social e técnica do trabalho inerentes a ela, oportunizando o momento histórico no qual o Serviço Social se profissionaliza e “tem sua base nas modalidades através das quais o Estado burguês se enfrenta com a “questão social”, tipificados nas políticas sociais (Netto, 2009, p. 74).

Cabe destacar, que no início do século XX, a “questão social” é vista a partir do pensamento social da Igreja, como questão moral, como um conjunto de problemas sob a responsabilidade individual dos sujeitos que os vivenciam embora situados dentro de relações capitalistas (Yazbek, 2009, p. 8).”

Sobre instituição de políticas sociais, no dia 1º de Maio de 1946 é criada a Fundação Casa Popular, através do Decreto – Lei 9.218 que, apesar de ser o primeiro órgão de âmbito nacional voltado para prover habitações às populações de baixa renda (Silva, 1989), era pautada por uma política clientelista no que dizia respeito a seleção dos beneficiários e atuava de forma rígida no controle das habitações (Silva, 1932).

Nesse contexto histórico, em sua maioria eram tomadas medidas de desapropriação da terra urbana e como consequência, a segregação de pessoas de baixa renda através das políticas de remoção de favelas, colocando como alternativa, a construção de habitações nas áreas periféricas das cidades. Tomando o Estado do Rio de Janeiro como exemplo, o mesmo foi cenário das políticas remocionistas mais cruéis dessa fase da história urbana (CFESS, 2016). Toda essa prática foi institucionalizada, tanto público como de forma privada, a exemplo, “a Fundação Leão XIII, o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA), entre outros (CFESS, 2016, p. 34).”

Dessa maneira, foi em tais espaços que o Assistente Social foi requerido a “exercer atividades profissionais de controle e higienismo social junto às famílias pobres urbanas moradoras das favelas, por meio de ações de serviços sociais pontuais e de desenvolvimento de comunidade (Ammann, 1987 apud CFESS, 2016, p. 34).

Outrossim, tal profissional foi constantemente requisitado a intervir da gestão e acompanhamento de processos de remoção e reassentamento de famílias em conjuntos habitacionais, construídos em áreas localizadas na periferia urbana.





A forma até então utilizada para execução da política habitacional, se mostrava fragmentária e clientelista no país e se desmantelava diante da inflação que aumentava a cada vez mais e, neste mesmo cenário, entre as décadas de 50,60 e 70, o modelo de urbanização predominante, adquire ainda mais força.

A atuação do profissional no espaço urbano, mais especificamente nas favelas, ainda conquistou grandes mudanças em seu seio, devido a formulação do seu Código de Ética Profissional á um contexto de redemocratização da sociedade brasileira, a partir da segunda metade da década de 70, a democratização do debate profissional e a revisão do seu currículo nos anos 80, foram os fatores propulsores de um novo projeto profissional que se dava rumo a um novo curso com uma forma de pensar e agir diferente da anterior, ou seja, “um projeto profissional em uma outra direção social contraposta a anteriormente mencionada abrindo novas alternativas para a prática profissional inclusive na área de habitação” (Gomes, 2001, p. 9 – 10).

Wanderley (1998, apud CFESS, 2014) ressalta que a partir do entendimento da relevância de tais experiências heterodoxas, estas abrem possibilidade para o reconhecimento das conexões entre tal momento histórico da profissão de Serviço Social e a intenção de ruptura gerada no núcleo do movimento de reconceituação profissional.

3. O Programa Minha Casa Minha Vida

Percebe-se que, na estratégia de atender a algumas reivindicações da classe trabalhadora e impulsionar a mediação entre o mercado e do crescimento econômico, lança-se também no governo Lula o Programa Minha Casa minha Vida, criando em 2009.

Para Amore (2015, p. 17) a disposição de análise do referido Programa requer um olhar atento sobre o delineamento político e financeiro e os seus efeitos que recaem sobre as cidades e vão além de uma observação superficial do que se vê prontamente em termos de características urbanísticas e arquitetônicas dos empreendimentos. O Programa em análise, consiste numa “marca”, sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto “casa própria” – esta sim uma característica que unifica as diferentes experiências”(Amore, 2015,p. 17).

Esse pacote habitacional, lançado em abril de 2009, com o objetivo de construir um milhão de moradias, de acordo com Arantes e Fix (2009, p.1), foi “apresentado como uma das principais ações do governo Lula em reação





à crise econômica internacional – ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção, e também como uma política social em grande escala.” Apesar disso:

(...) o pacote entrega nas mãos da iniciativa privada o protagonismo da provisão habitacional. São as construtoras que decidem onde construir, o quê e como. (Arantes e Fix, p. 9-10)

Amore (2015, p. 20), analisa o PMCMV a partir de diferentes eixos de análise, o primeiro deles analisa a “Arquitetura do Programa – Agentes e operações do PMCMV”, expondo que “a construtora pode apresentar ao órgão financiador a operação completa, com terreno, projetos e licenciamentos, orçamentos e cronogramas.” Ficando o órgão público local – a prefeitura – com a tarefa de providenciar o espaço a ser construído e proceder com os “chamamentos” para que construtoras apresentem o pacote completo da produção: projetos, licenciamentos e obras (Amore, 2015, p. 20).

Em um segundo eixo de análise “Demanda habitacional e oferta do Programa”, o autor apresenta dados sobre o processo de periferização do PMCMV:

Em agosto de 2012, das cerca de 440.000 unidades contratadas pelo Programa nas regiões metropolitanas em todas as faixas, 57% das unidades estavam localizadas fora das capitais. Para os empreendimentos da Faixa 1, essa tendência é ainda mais forte (Amore, 2015, p. 60).

Concordamos com a análise de Amore, que tem sido também a conclusão de outros pesquisadores sobre o PMCMV que o mesmo através da localização dos empreendimentos em municípios mais distantes do núcleo, contribui com a lucratividade das empresas que participam na construção do Programa tratado, através apropriação de terras mais baratas e submetendo as famílias de menor renda a morar em regiões mais distantes dos empregos, comércio, serviços, equipamentos públicos e a se deslocarem cotidianamente por longos períodos e longas distâncias (Amore, 2015, p. 60).

A respeito do terceiro eixo de análise de Amore (2015) “Desenho, projeto e produção”, o autor aborda aspectos a respeito da padronização, o grande porte dos empreendimentos e a falta de integração dos grandes empreendimentos com o tecido urbano, uma vez que são marcados pelo cercamento de muros, o que alude ao típico padrão construtivo dos condomínios de classe média (Amore, 2015).





Ainda de acordo Amore (2015), por último ele faz a análise da “Inserção urbana e segregação socioespacial”, no qual aponta que o modelo no qual esses empreendimentos são implantados na cidade, conjugado às suas grandes dimensões físicas e sua rápida produção desarmonicamente com o crescimento do processo de urbanização, por sua vez, impõe novas dinâmicas ao processo histórico de periferização (Amore, 2015, p. 69).

4. Os desafios do trabalho do Assistente Social no Programa Minha Casa Minha Vida

A partir do acima exposto, é preciso compreender que é nesse cenário e Programa habitacional que o Profissional de Serviço Social também tem se inserido.

A respeito do Trabalho Social, campo onde também se interesse assistentes sociais e outros campos do saber como profissionais do campo da sociologia e pedagogia, entre outros, tal trabalho se insere num campo de inúmeras disputadas, tensões e contradições.

Os impactos sociais da inserção urbana segregada dos empreendimentos do PMCMV recaem sobre o trabalho social, particularmente na fase do pós-ocupação dos condomínios (Oliveira, 2016).

Os Assistentes Sociais (nosso objeto de estudo na temática habitacional) são solicitados a atuar na “linha de frente” deste trabalho como mediadores entre Estado e a população beneficiária, considerando-se todos os problemas de ordem estrutural dos empreendimentos habitacionais e o tipo de inserção urbana produzida, a falta de provisão de equipamentos sociais e serviços públicos quando estes deveriam integrar o projeto elaborado (Oliveira, 2016).

Paz e Taboada (2010, p. 71) caracterizam o trabalho social como sendo processos e ações que dão ancoragem a direção em programas de enfrentamento à desigualdade social e sustentabilidade dos programas de Habitação de Interesse Social (HIS).

Silva (*et al.*, 2018, p. 200) destaca que, a compreensão do Trabalho Social como um processo, origina-se no princípio que se desenvolve, nas disparidades entre a temporalidade e a capacidade dos profissionais intervirem sobre as famílias e a que é estabelecida nos modelos e normas estabelecidas para os projetos de provisão habitacioanal.

Tais diferenças incorrem em “desafios de ordem macro e microestruturais (político, institucional, ideológicos e culturais) que se expressam na cotidianidade do fazer profissional e na reprodução das relações sociais, que devem ser elucidadas nas suas múltiplas determinações” (Iamamoto, 2017, *apud*, SILVA,





2018 *et al.*, p. 200). Logo, sobre a execução do trabalho social, é importante destacar que:

Na atualidade, a execução do TS permanece sob responsabilidade do poder municipal, distrito federal ou estados, que podem optar pela execução direta ou mista. Os próprios normativos, como a Portaria nº 21, estimulam a terceirização do Trabalho Social, pois foram concebidos dentro da racionalidade do Estado mínimo (...) (Silva, *et al.*, 2018, p. 202).

À Vista disso, faz-se necessário que o profissional de Serviço Social compreenda o seu campo de atuação no referido Programa Habitacional, como sendo permeado por tensões, disputas de poder, e à sua prática profissional é demandada o cumprimento de intervir entre as forças antagônicas que atuam nas políticas sociais (SILVA, *et al.*, 2018). Assim, o seu “grande desafio está na construção de processos de trabalho que busquem tensionar a lógica do Programa e de fragmentação das políticas sociais (Silva, *et al.*, 2018).

Nalin (2013, p. 176), salienta, a respeito das instituições que atuam na Política de Habitação de Interesse Social, tanto as de âmbito nacional como as internacionais, que estas encarregam a categoria dos Assistentes Sociais sobre a “reeducação” dos mais pobres a viverem harmoniosamente em condomínios ou em conjuntos habitacionais”, desconsiderando as reais causas da exclusão e apartação social”(Nalim, 2013, p. 176).

Ainda sobre a questão da processualidade da atuação do Assistente Social no TS, debruçados sobre a pesquisa de Nalim (2013,p. 176) com assistentes sociais que atual no trabalho técnico social do PMCMV, percebemos que a mesma compara a política de saúde e de assistência social, no que tange à regionalização, no sentido de que nestas, existe uma continuidade, a construção de vínculos entre profissionais e usuários, o que não ocorre na Política de Habitação de Interesse Social.

Considerando o Assistente Social como um profissional assalariado, e que se situa, desde a gênese do surgimento da profissão, nos processos contraditórios entre capital e trabalho, faz-se extremamente importante também problematizar o contexto econômico, social e político onde o mesmo atualmente está inserido para planejar e executar suas atividades inerentes ao seu fazer profissional, o qual tem como Projeto Político Profissional uma posição ao lado da defesa dos direitos da classe trabalhadora.

Portanto, o Assistente Social é parte de um trabalho coletivo, que não foge às mutações e metamorfoses no mundo contemporâneo, que tem seus significados e suas consequências (Antunes, 2000, p.16), que não podem ser naturalizadas





mas sim, desveladas na busca de estratégias que levem a desatar as amarras da inércia frente a um quadro estrutural de precarização do trabalho.

Precarização esta, movida pela busca desenfreada pelo lucro e é, por sua vez, o motor da maximização da produtividade, do desemprego, da flexibilização das relações de trabalho, dos quadros enxutos de mão de obra nas organizações empresariais e institucionais, dos vínculos precários de trabalho, dos vínculos de natureza temporária, dos profissionais multitarefas, da flexibilização e intensificação das jornadas de trabalho, das relações hierárquicas de trabalho de natureza abusiva e de descartabilidade dos profissionais que não seguem aos ditames empresariais, a subcontratação por empresas que segundo Harvey (1992, p.8) “(...) recorrem a práticas flexíveis de admissão para compensar os custos potenciais de desemprego provocado por futuras mudanças no mercado”. Logo, nos espaços ocupacionais de atuação no âmbito do PMCMV, não é diferente:

As consequências dessa forma de condução das políticas públicas para o trabalho social são profundas, pois a terceirização desconfigura o significado e a amplitude do trabalho técnico realizado pelos assistentes sociais e demais trabalhadores sociais, desloca as relações entre a população, suas formas de representação e a gestão governamental, pela intermediação de empresas e organizações contratadas (Nalin, 2013, p. 183, apud Raichelis, 2009, p. 384).

Ainda que sejam muitos os desafios que o profissional de Serviço Social enfrenta em sua prática profissional, o mesmo deve buscar estratégias para sobrepular as mesmas constituindo-se em um conjunto de ações de caráter socioeducativo e ações voltadas para a mobilização e organização dos sujeitos sociais, que se complementam e articulam – (CFESS, 2016, p. 44)

Consequente, tal documento apoiando em (*apud* Ortiz, 2010, p. 333), aponta que as ações profissionais na política urbana são efetivadas através da intersetorialidade, ou seja, deve estar articulado com saberes e práticas de profissionais de outras áreas do conhecimento. Tal movimento, apesar de estar pautado em uma perspectiva de totalidade, viabilizam uma interação capaz de superar a fragmentação de saberes.

Considerações Finais

Embora as abordagens deste trabalho necessitem de aprofundamento, pretendeu-se problematizar a inserção do profissional de Serviço Social na dinâmica





habitacional com recorte para sua atuação no Programa Minha Casa Minha Vida nos marcos do desenvolvimento do capitalismo em tempos recentes.

Buscamos, para tanto, as bases que pavimentaram a sua trajetória ao longo da história da formação social brasileira, no esforço de descortinar os impasses que permeiam a profissão no atual contexto histórico no intuito de possibilitar a formulação de estratégias de atuação pela categoria profissional, considerando o papel pedagógico de atuação dos assistentes sociais no espaço urbano, buscando uma prática profissional pautada no horizonte de emancipação humana.

Vimos assim, que o início da profissão em questão, se deu como resposta a dinâmica capitalista no que tange às construções das áreas centrais na busca pela modernização.

Atualmente o Trabalho Social nos programas habitacionais é pautado por normativas que, se por um lado atrelam a provisão de moradias à intervenções na esfera social e na busca pela “amenização das desigualdades sociais”, por outro não deve ter sua atuação engessada pelas mesmas, seu trabalho carece de continuidade e interdisciplinaridade.

Não podemos deixar de destacar que nos programas habitacionais, como o PMCMV, atuam diversos agentes, tanto os de caráter público, como privados e, portanto, o Trabalho Social precisa ser compreendido como não sendo o único responsável pelos efeitos causados nos mesmos, como a segregação sócio espacial que afeta as famílias contempladas pelos programas e esta recai sobre os resultados do trabalho social.

Compreendemos que a categoria do Serviço Social precisa caminhar opostamente aos interesses e ideários do capital para que possa consolidar, no seu cotidiano, os princípios do seu projeto ético político.

Portanto, os tais precisam perceber-se não como meros operacionalizadores de políticas do Estado mas capazes de desvelar as relações contraditórias que permeiam a esfera da vida social e assim criar estratégias coletivas de enfrentamento. Para tanto, observa-se a importância dos profissionais que compõem o trabalho social no PMCMV, como os assistentes sociais, se fortalecerem em diversos espaços de discussão buscando estratégias de atuação e reflexão.





Referencias bibliográficas

- AMORE, C. S. (2015). Minha Casa Minha Vida para Iniciantes. 2015. Observatório das Metrópoles – IPPUR-UFRJ. In C. S. Amore; L. Z. Shimbo & M. C. Rufino (orgs.), *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados Brasileiros* (pp.11-27). 1.edição. Rio de Janeiro. Letra Capital.
- ANTUNES, R. (2000). *Os sentidos do Trabalho*. São Paulo: Ed. Boitempo Editorial.
- ARANTES, P. & FIX, M. (2009). Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa. In: *Jornal Correio da Cidadania*.
- AZEVEDO, S. de. (1988). Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964-86): Criação, Trajetória e Extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, 22(4), 107-119.
- BEZERRA, C. S. et al. (2018). O Serviço Social e as Dimensões Agrária, Urbana e Ambiental Articuladas na Particularidade Histórica. In J. V. Santana (org.), *Habitação e Serviço Social* (pp. 71-88). Campinas: Ed. Papel Social.
- BIENENSTEIN, R. (2001). *Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.
- CARDOSO, A. L; MELLO, I. Q. & JAENISCH, S. T. (2015). A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In C. S. Amore; L. Z. Shimbo & M. C. Rufino (orgs.), *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados Brasileiros* (pp.73-102). 1.edição. Rio de Janeiro. Letra Capital.
- CFESS. (2016). *Parâmetros para a atuação do Assistente Social na Política Urbana*. Brasília.
- FERNANDES, F. (1975). *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar.
- GOMES, M. F. C. M. (2001). Serviço Social na área da Habitação: da Tutela a Mediação. In: *XVII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social*, 2001, Lima. Anais do XVII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social.
- GOMES, M. F. C. M. (2015). Trajetória Histórica do Serviço Social e Políticas Urbanas – retorno à práticas de apoio à remoção de moradores de favelas? In: *XXVIII Simpósio Nacional de História. Lugares dos historiadores. Velhos e Novos Desafios*. Anais do XXVIII Simpósio Nacional de História. Lugares dos historiadores. Velhos e Novos Desafios. Florianópolis- SC.
- HARVEY, D. (1992). *A condição Pós-Moderna*. São Paulo: Ed. Loyaola.
- IAMAMOTTO, M. V. (2008). *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 21ª edição. São Paulo: Ed. Cortez.
- KOWARICK, L. (1979). *A Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.





NALIN, N. M. (2013). *O trabalho do Assistente Social na Política de Habitação de Interesse Social: o direito à moradia em debate*. Tese de Doutorado. Porto Alegre. Faculdade de Serviço Social do Programa de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS.

NETO, J.S. (2009). *Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez.

OLIVEIRA, N. C. de. (2016) *Habitação e Serviço Social: das origens ao trabalho social no PMCMV*. 249 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SANTANA, J. V. (Org). (2018). *Habitação e Serviço Social*. Campinas: Ed. Papel Social.

SILVA, C. R. *et al.* (2018). A Intersetorialidade do Trabalho Social em Habitação: Apontamentos a Partir da Experiência Profissional do Serviço Social no Município de Duque de Caxias (RJ). J. V. Santana (org.), *Habitação e Serviço Social*. Campinas: Ed. Papel Social.

SILVA, M. O. da S. (1989). *Política Habitacional Brasileira – Verso e Reverso*. São Paulo: Cortez.

YAZBEK, M. C. (2009). O significado sócio-histórico da profissão. *Serviço Social: Direitos e Competências Profissionais*. CEFESS.







REDUÇÃO DE RISCOS E MINIMIZAÇÃO DE DANOS: O PROCESSO RELACIONAL E COMUNICACIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NAS EQUIPAS DE RUA

Joana Brinca
Nídia Menezes
Ana Carvalho

Instituto Politécnico de Viseu

Resumo

Este artigo tem como objetivo refletir sobre a atividade profissional dos assistentes sociais que integram as equipas de rua, em Portugal.

A atividade profissional das equipas de rua – Assistentes Sociais – junto de populações com comportamentos aditivos e dependências implica uma cuidadosa avaliação, bem como a utilização de um conjunto de procedimentos assentes em princípios e orientações das áreas das ciências sociais e humanas e da saúde que sustentam o referencial das práticas destes profissionais. Destarte, será referenciada a ação destas equipas de rua, numa práxis que tem como objetivo a redução dos riscos e a minimização dos danos associados a esse(s) mesmo (s) consumo(s), numa dimensão holística.

Perspetivando o trabalho do assistente social numa base sistémica consideramos pertinente e atual elaborar um artigo sobre a ação desenvolvida pelo assistente social quando integrado nas equipas de rua, numa abordagem pragmática e humanista do fenómeno da dependência de substâncias psicoativas (DSM-5) (2013).

Sublinhamos a relevância do processo relacional e comunicacional na redução de riscos e minimização de danos, constituindo este processo, o suporte do trabalho do Assistente Social.





Palavras-chave: Redução de Riscos e Minimização de Danos; Equipas de Rua; Assistente Social; Processo Relacional e Comunicacional.

Introdução

Conhecer a realidade onde as equipas de rua atuam, numa lógica de redução de riscos e minimização de danos, é compreender os desafios com que os Assistentes Sociais se deparam, desafios comunicacionais, relacionais, económicos, políticos, financeiros, humanos e perceber as estratégias que utilizam para fazer a abordagem inicial de forma a permitir o estabelecimento ou não de uma relação de ajuda profissional.

Tal como argumenta Núncio (2014, p.278) os profissionais não podem fixar-se (somente) em modelos de intervenção tradicionais, ou “obrigatoriedade de despadronização das ações”, dados os desafios emergentes. As novas realidades requerem profissionais com novos perfis, com uma postura investigativa, fundamentada nas práticas “*practice based research*” que potenciem o desenvolvimento de práticas-reflexivas. Reflexividade que exige tomada de consciência das suas competências, fragilidades, valores, crenças, pela reinvenção de modelos e de técnicas de intervenção e que tenham sobretudo presente a dimensão ética (Núncio, 2014). Estes desafios são, em si mesmos, potenciadores da necessidade de atualização de novos conhecimentos e de novas aprendizagens e de competências, incluindo valores éticos. Este tipo de intervenção desafia o assistente social a associar a “investigação e o estudo da sua prática, do seu objeto de trabalho e das políticas públicas por forma a criar maior assertividade e eficácia com a aplicação das chamadas respostas sociais” (Ferreira (2009, p. 357).

A prática profissional dos Assistentes Sociais nas Equipas de Rua rege-se, como as demais práticas de Serviço Social, por instrumentos, enquadramentos legais específicos, programas de financiamento e procedimentos adaptados ao contexto de intervenção, numa lógica relacional e comunicacional.

1. Redução de Riscos e Minimização de Danos

O conceito de redução de riscos surge no final da década de 80 do século XX, na região inglesa de Mersey Side, área em que o consumo de heroína e a alta prevalência do vírus da hepatite B eram um facto. Surge aí o “Mersey Model of Harm Reduction”, definido como um conjunto de “estratégias individuais y colectivas destinadas a minimizar los daños asociados al consumo





de drogas sin, necessariamente, reducir o eliminar este” (Maroto *et al.* (2005), referido em Resa (2007, p.105).

De acordo com a informação disponível no *site*¹ da organização Harm Reduction, as premissas da Redução de Riscos e Minimização de Danos consistem em “aceitar, para o bem e para o mal, que o consumo de drogas legais e ilegais faz parte do nosso mundo e escolhe trabalhar para minimizar os seus efeitos danosos, em vez de simplesmente ignorar e condenar; compreender o consumo de drogas como um fenómeno complexo e multidimensional que abarca um contínuo de condutas, desde o abuso grave à total abstinência, e entende que algumas formas de consumir drogas são claramente mais seguras do que outras; estabelecer a qualidade de vida e o bem-estar do indivíduo e da comunidade e não necessariamente a abstinência, como critério das intervenções e das políticas bem-sucedidas” (tradução própria).

Assim, podem definir-se como objetivos gerais dos programas de Redução de Riscos e Minimização de Danos a estabilização e/ou diminuição da conduta problemática (consumos) e redução progressiva das consequências da conduta (cf. Salabert e Tagle, 2006).

A informação contida em Salabert e Tagle in Mendieta et al (2006) e Villalonga (referido em Resa, 2007) permite agrupar as necessidades nas seguintes categorias:

- 1) Necessidades preventivas e sanitárias – prevenção e diminuição das infeções por VIH, VHB, VHC, Tuberculose e outras doenças infeto-contagiosas; ações de sensibilização; medidas de higienização e autocuidado; administração de terapêutica de substituição; diminuição das patologias relacionadas com a forma de administração das substâncias psicoativas e das mortes por sobredosagem.
- 2) Necessidades relacionadas com as substâncias psicoativas – características das substâncias psicoativas e consequências do seu consumo; informação sobre os recursos institucionais e comunitários disponíveis.
- 3) Necessidades psicossociais – valorização individual das necessidades e problemas apresentados pelo utente; organização de dinâmicas de grupo e de grupos de autoajuda, entre outras estratégias, que promovam o autoconhecimento, o desenvolvimento de habilidades de enfrentamento, de autocontrolo, de autocritica e de resolução de problemas e a melhoria da autoestima e do autoconceito; atribuição de tarefas;

¹ Em <http://harmreduction.org/about-us/principles-of-harm-reduction/>





suporte emocional para intervenção em situações de crise; orientação e aconselhamento social; acompanhamento e encaminhamento.

- 4) Necessidades sociais – diminuição das condutas associadas e derivadas do consumo de substâncias psicoativas, como a delinquência, a prostituição, a criminalidade, sem-abrigo, etc.; diminuição da conflitualidade coletiva e legal; redução da degradação marginalizante; diminuição do alarme social nas zonas de consumo e tráfico; redução do preconceito face aos consumidores de substâncias psicoativas.
- 5) Necessidades familiares – diminuição dos conflitos familiares; suporte emocional aos familiares; orientação e aconselhamento social; acompanhamento e encaminhamento; informação sobre os recursos disponíveis na comunidade.
- 6) Necessidades de tratamento – modificação dos hábitos de consumo (por exemplo, passar da administração por via endovenosa para a inalação ou alterar a substância que se consome); reduzir os consumos; possibilitar a prossecução de objetivos mais ambiciosos; diversificar a intervenção de acordo com o historial toxicológico e as características pessoais do utente.

O plano individualizado de Inclusão Social de cada utente deverá atender ainda a necessidades diversas, possibilitando intervenções que incrementem as competências pessoais, familiares e de convivência social, socioeducativas, formativas e profissionais, de lazer e de relacionamento social.

As necessidades vão, assim, ao encontro dos princípios estabelecidos na Redução de Riscos e Minimização de Danos, bastante adequado em casos de pessoas que consomem substâncias psicoativas há largos anos, ou seja, onde dificilmente a abstinência se coloca como objetivo.

2. Equipas de Rua

Quando se trabalha com Consumidores de Substâncias Psicoativas, o foco social diversifica-se, na medida em que se lida com a vida pessoal, familiar, psicológica, social, clínica, entre outras, dos utentes. Tal como referem Salabert e Tagle in Mendieta et al (2006, p. 275), o trabalho na área do Consumo de Substâncias Psicoativas supõe “un desafío a la capacidad de comunicación y a la competencia para trabajar de manera complementaria profesionales diversos”.

As Equipas de Rua atuam também ao abrigo de programas de consumo e de redução de riscos:





no espaço público onde o consumo de drogas seja vivido como um problema social”, de acordo com o art.º 58 do Decreto-Lei n.º 183/2001 de 21 de junho. Estas especificações implicam que as ações preventivas, recuperadoras, assistencialistas e mediadoras das equipas de rua, coloquem a dimensão individual do indivíduo em interação com a dimensão grupal e essencialmente comunitária, daí a lógica da promoção da educação para a saúde e da salvaguarda da saúde pública, articulando e impulsionando o convívio, a participação social do utentes com a comunidade onde estão mais ou menos inseridos, visto ser nesta comunidade que estão os serviços especializados, os recursos comunitários e os sistemas de proteção social (cf. Resa, 2007).

Foi ao abrigo do Decreto-Lei n.º 183/2001 de 21 de junho que surgiram as primeiras respostas formais na área da redução de riscos e minimização de danos (RRMD), tais como, Equipas de Rua, Gabinetes de Apoio, Programas de Substituição Opiácea de Baixo Limiar de Exigência, Centros de Acolhimento, Centros de Abrigo com inclusão de equipas técnicas na área das dependências e Pontos de Contacto e Informação e que hoje constituem a Rede Nacional de RRMD².

No âmbito deste trabalho interessa destacar as atribuições e competências das Equipas de Rua. Assim, estas visam prestar apoio aos Consumidores de Substâncias Psicoativas, na perspetiva da redução de riscos, e fomentar a sua integração em processos de recuperação, tratamento e de reinserção, através do desenvolvimento de ações articuladas de sensibilização, orientação e encaminhamento.

Podem-se instalar em espaços móveis destinados a desenvolver uma estratégia de proximidade como meio de informar e auscultar as populações sobre os riscos e efeitos da adição e sobre outros temas que possam contribuir para a prevenção do consumo, assim como para o controlo de segregação/discriminação.

Os seus princípios de atuação prendem-se com o desenvolvimento de ações de formação e de sensibilização à comunidade em geral, aos familiares dos utentes e nas escolas, efetivando-se, assim, a *triade preventiva*. Daqui se depreende que a prioridade de intervenção das Equipas de Rua se situa no nível preventivo. Dentro das estratégias de prevenção, é dado destaque à prevenção primária que visa a redução dos riscos de consumo de substâncias psicoativas através de estratégias centradas em tarefas e na comunicação, que contribuem para promover atitudes, comportamentos e estilos de vida saudáveis. Neste âmbito, as Equipas de Rua deslocam-se num veículo simples ou adaptado,

² Consultar *site* www.sicad.pt.





neste caso com condições que permitem conceder apoio social, psicológico e de saúde, uma vez que está devidamente equipado, podendo, inclusive, ter um gabinete no seu interior, o gabinete móvel. Estas ações têm por objetivos melhorar a qualidade de vida dos utentes, promovendo respostas integradas de várias áreas à sua condição. Estes serviços são fundamentais para muitos dos utentes, tendo em conta que muitos, designadamente os utentes passageiros ou flutuantes, vivem em situações de exclusão e de discriminação social.

Em resumo, o trabalho das Equipas de Rua pode ter como ações a divulgação de informação e a formação, relativamente à promoção da redução dos riscos e danos inerentes ao consumo de substâncias psicoativas, através de distribuição de folhetos informativos, divulgação dos serviços prestados, ações de informação e de sensibilização, contribuindo desta forma para a prevenção das doenças infetocontagiosas. A sua atuação também pode pautar-se por ações relacionadas com os cuidados de saúde, nomeadamente, primeiros socorros, cuidados de higiene básicos, cuidados de enfermagem, programa de substituição opiácea, consulta e avaliação médica, vacinação, rastreios, terapêutica medicamentosa, consulta psiquiátrica, entre outras.

As diferentes Equipas de Rua que se podem encontrar em Portugal prestam apoio psicossocial, contínuo, de forma a evitar, atenuar regressões, podendo ser efetivado de diversas formas: triagem, apoio social, apoio psicológico, avaliação psicossocial, aconselhamento, encaminhamento, acompanhamento, intervenção em situação de crise, apoio jurídico, lavandaria, fornecimento de roupa, atividades ocupacionais, reuniões de grupo, *ateliers* diversos, e procedem à troca e distribuição de kits de material asséptico (seringas, caricas, ácido cítrico, algodão, água bidestilada, filtros), preservativos, pequenas refeições/snacks, material de higiene (lâminas de barbear, sabonetes, champôs, cremes, escova de dentes e pasta dentífrica, por exemplo) e vestuário, entre outros (cf. Formulário de candidatura RRMD do SICAD, 2015).

Relativamente à política de RRMD inerentes ao uso de drogas, estas equipas, apoiam-se no princípio de que por mais eficaz que seja o combate ao consumo e ao tráfico, haverá sempre quem consuma, seguindo as recomendações de Sánchez (2002) e Custo *et al.* (1993).

Segundo o Decreto-Lei n.º 183/2001 de 21 de junho, são atribuições das Equipas de Rua:

- a) Divulgar utensílios e programas de redução de riscos; b) Fornecer informação no âmbito das dependências; c) Interagir com os consumidores face a situações de risco; d) Promover o encaminhamento adequado





das pessoas em situação de risco; e) Intervir nos primeiros socorros face a situações de emergência ou de negligência; f) Substituir seringas, de acordo com a lei.

Para agir de acordo com a política de RRMD, é necessário ter em conta os diferentes riscos que o consumo de substâncias psicoativas pode envolver. De acordo com Patrício (1997, p. 267) esses riscos podem ser:

- 1) Físicos – infecção por doenças infetocontagiosas, sobredosagem, intoxicação, flebites, trombozes, etc.;
- 2) Psíquicos – “paragem ou regressão no desenvolvimento psicológico, perturbações de comportamento, dificuldades intelectuais, quadros psicopatológicos, perturbações de ansiedade (...), perturbações do humor (...), riscos afetivos (conflitos, abandonos, perdas de relações investidas, ruturas com as pessoas amadas, solidão)”;
- 3) Familiares – manipulação, inversão dos papéis familiares, ruturas com parentes, “risco de exclusão” da família;
- 4) De parentalidade – “gravidez indesejada, gravidez de risco, interrupção da gravidez”, entre outros.

A esta lista pode acrescentar-se o risco escolar, por exemplo de abstinência, insucesso ou abandono escolar; os riscos financeiros e económicos de endividamento e perda de património; os riscos jurídico-penais, associados a atos de vandalismo, a furtos, etc.; riscos sociais de marginalização, delinquência e exclusão social e, por fim, riscos de tratamento, associados às tentativas goradas de tratamento ou pseudotratoamento.

Reconhece-se que uma intervenção precoce, que atua o mais cedo possível permite diminuir os riscos referido, contribuindo para a diminuição de danos e para o impacto que os consumos exercem no meio envolvente. No entanto, não se deve ignorar os consumidores que querem continuar a consumir. Esta obrigação exige que os profissionais de Serviço Social desenvolvam uma atitude de reflexão sobre os seus princípios e valores éticos, adotando uma atitude de tolerância, assumindo, como Patrício (1997, p. 270) que quando é “inútil lutar contra a abstinência, vale mais ajudá-las a lidar com o consumo, minimizando desta forma os riscos e danos”.





3. Práxis do Assistente Social em Comportamentos Aditivos e Dependências

O estatuto profissional dos profissionais de Serviço Social na área da dependência de substâncias psicoativas encontra-se um pouco difuso, sendo necessário e urgente a implementação de medidas que promovam o enquadramento destes profissionais, fora do âmbito da Função Pública, na qual já se encontram enquadrados desde a publicação do Decreto-Lei n.º 296/91, de 16 de agosto. No entanto, a urgência da recriação do papel dos Assistentes Sociais e da sua prática profissional nesta área de intervenção advém da relevância cada vez maior deste fenómeno social, em concreto em Portugal, bem como da constatação de que os serviços atualmente existentes, tanto na área do Serviço Social como na área da Saúde, se mostram insuficientes.

Para além das funções requeridas o Serviço de Intervenção em Comportamentos Aditivos e Dependências (SICAD, 2016, p. 22-25) “evidencia que a seleção dos interventores, para atuar na área da Redução de Riscos e Minimização de Danos, e independentemente da sua formação, deve ser cuidadosa, requerendo a atenção sobre um conjunto alargado de caraterísticas específicas (devem ser transversais em todos os interventores em RRMD), das quais se destacam as seguintes:

- Ser flexível e tolerante (não fazer juízos de valor);
- Ser empático;
- Saber adaptar-se à pessoa e ao grupo, modificando as aproximações e os métodos de trabalho consoante as circunstâncias e as necessidades;
- Possuir capacidade de ouvir, observar e comunicar;
- Ser resiliente (prevenir, minimizar ou superar os efeitos nocivos das diferentes adversidades, assim como ter a capacidade de se auto motivar);
- Saber aplicar os conhecimentos e as noções básicas sobre os Comportamentos Aditivos e Dependências e RRMD (campo de atuação, modelos e estratégias de intervenção, serviços e recursos disponíveis);
- Possuir uma visão multidisciplinar/interdisciplinar, etc.

Para Roque (2011):

os assistentes sociais trabalham com as mais variadas populações, que por sua vez apresentam as mais diversas problemáticas sociais, o que requer da parte dos profissionais diferentes formas de agir e de pensar acerca das situações. Há que ter em





consideração que na grande maioria das instituições que trabalham com a população consumidora de substâncias psicoativas a função do assistente social é a de acompanhamento, sendo a intervenção centrada na situação-social-problema dos indivíduos (p.50).

Segundo Ferreira (1997) a intervenção social dos assistentes sociais na área da dependência de substâncias focaliza predominantemente a situação individual, passando por:

- “Apoio psicossocial” – caracteriza-se pela capacidade que o assistente social tem de utilizar a comunicação como uma ferramenta. Consiste principalmente num trabalho de esclarecimento centrado no indivíduo;
- “Acompanhamento social” – sendo os objectivos: informar, encaminhar e orientar; apoiar através de metodologias próprias, pessoas/ famílias no desenvolvimento das suas potencialidades, contribuindo assim para a promoção da sua autonomia; auto estima e gestão do seu projecto de vida; mobilizar recursos adequados à progressiva autonomia pessoal, social e profissional; prevenir situações de exclusão; dotar as pessoas/ famílias dos meios e recursos que possibilitem a construção de um projecto de vida bem estruturado e autónomo.
- “Mediação” – é uma estratégia de intervenção comum dos assistentes sociais nas práticas que desenvolve, a mediação profissional é um trabalho de ligação entre os grupos de exclusão, as instituições e a sociedade.
- “Elaboração de relatórios sociais” – elaboração diagnóstica da situação-problema e planeamento da intervenção com a finalidade de definir um projecto de vida. Este instrumento de trabalho facilita também os planos de inserção social, família e socioprofissional do indivíduo.
- “Visita domiciliária” – podemos definir a visita domiciliária como uma entrevista efectuada no domicílio do utente com o objectivo de aprofundar a sua situação, observando e estudando o seu ambiente familiar. Desta forma, podemos recolher informações que permitam uma análise completa e correcta da situação, que permite uma aproximação à compreensão da relação do utente com o meio que o rodeia.

Montaño (2009) salienta que face aos problemas emergentes, como é o caso de novas substâncias psicoativas e a SIDA, é necessário que o Assistente Social invista na sua formação profissional – qualificação – especialização,





numa vertente contínua. No entanto, alerta também para que a especialização não substitua o conhecimento global. Esta especialização parcial deve complementar o conhecimento total.

Destarte o trabalho desenvolvido pelo assistente social nesta área embora incida numa população específica, deve igualmente ser empático, de respeito, confiança, compromisso, e sobretudo promotor de dignidade e qualidade de vida da pessoa com consumos, assumindo assim a dimensão ética, relacional e comunicacional extrema importância, e sendo decisória para o sucesso do objetivo da intervenção na redução de riscos e minimização de danos.

Segundo Bronfenbrenner (2005), cit Finkler & Dell'Aglío, (2014, p. 54), o processo proximal é:

um processo que atua ao longo do tempo e que se caracteriza pelas formas particulares de interação das pessoas com os seus ambientes imediatos, especialmente ao nível dos microssistemas” (Finkler & Dell'Aglío, 2014, p. 54).

Este processo proximal é conseguido através de estratégias que pretendem promover a reflexividade nos participantes, permitindo uma relação de confiança e empatia, isto é o desenvolvimento de processos colaborativos entre a população alvo, a equipa e os assistentes sociais.

Conclusão

O trabalho de rua pode ser considerado uma intervenção de risco e duplamente de risco, uma vez, ser desenvolvido num clima de indefinição em que tudo se encontra em aberto.

Tal como refere Bento & Barreto (2002, p.206) “o trabalho de rua é talvez o mais importante, o mais intenso e o de maior risco”.

Os vetores fundamentais na intervenção social nas áreas de “risco” são: “Que fazer?”, “Como agir”, face ao qual se deve/ devemos tomar uma atitude em relação às possibilidades de ação com as quais nos deparamos?

O consumo de substâncias psicoativas está relacionado com a procura do prazer imediato, com a tentativa de eliminar ou atenuar um mal-estar existencial. A procura do prazer passa a ser o único objetivo e a sua única motivação. O utente vai progressivamente orientar a sua vida para a procura e formas de obtenção do produto.

Considerando que hedonismo é tudo o que nos faz ignorar o sentido do esforço, de responsabilidade e respeito pelos outros, o dependente de subs-





tâncias psicoativas ao dar prioridade à libertação dos problemas interiores, ao sentimento de vibração, de momentos extasiantes, intensos mas fugazes, está no fundo a *“drogar-se é no fundo abrigar-se daquilo que parece insuportável na existência, numa procura de mais serenidade”* (Anatrella, 2004, p.46).

Por sua vez, o Serviço Social para responder a esta complexidade de desejos hedónicos, assume um papel sociopolítico. Político na medida em que o exercício profissional é convertido num meio de pôr em funcionamento programas de financiamento tais como o Programa Operacional de Respostas Integradas e, social ao nível das subclasses da problemática dependência de substâncias psicoativas tal como Lopes (2005, p.83) referiu: *“os tóxico-consumidores, os toxi-vendedores, os tóxico-cúmplices, os tóxico-repressores, os tóxico-políticos, os tóxico-pedagogos, os afamados tóxico-terapeutas, entre outros”*.

Centrando na prática profissional do Assistente Social, e na sequência da reflexão desenvolvida, é crucial que estes profissionais se envolvam no trabalho de rua, como uma nova estratégia para recuperar profissionalmente o exercício de proximidade.

O Trabalho de Proximidade é antes de mais uma atitude e só depois um método, ou seja, uma atitude porque envolve uma necessidade de apoiar o outro, e deve ser guiado pelo respeito à auto-determinação e autonomia. Dentro desta lógica, os Assistentes Sociais devem respeitar e promover o direito das pessoas a tomarem as suas próprias decisões, seja qual forem os seus próprios valores e as escolhas de vida, desde que não comprometam os direitos e interesses dos outros.

O Assistente Social precisa de ser capaz de utilizar a sua própria experiência e habilidades e ajudar o utente a perceber as opiniões diferentes, bem como, caminhos, perspectivas e alternativas, para que o utente use essa informação para a tomada de decisões, adaptando-a à sua situação específica.

Portanto, o trabalho de proximidade pode ser visto como termo genérico que contém diversos métodos e abordagens, nomeadamente *“Outreach”* também entendido como uma ideologia e atitude. Já Mikkonen et al (2007, p.21) referem que:

(...) Outreach work is done in the target group's own environment, the worker lacks the protection of “normal” working surroundings and exterior symbols of power and authority, such as office doors and tables. Outreach work is less bureaucratic and more easily accessible compared to other types of social work. This is the strength of outreach – it reduces the distance and increases the intimacy between the worker and the client. On the other hand, it places demands upon personal





security: the intimacy can be very tough and challenging. Therefore, it is vital to organize appropriate tuition and supervision for everybody involved in the delivery of outreach work.

Referências bibliográficas

- ANATRELLA, T. (2004). *Liberdade Destruída*. 1ª Edição. Lisboa: Princípia.
- ANDRADE, M. (2001). Campo de Intervenção do Serviço Social: autonomias e heteronomias do agir, *Intervenção Social*, 23/24, 217-232.
- BARDIN, L. (2004). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- BENTO, A. & BARRETO, E. (2002). *Sem-Amor, Sem-Abrigo*. Lisboa: Climepsi Editores.
- BRINCA, J. (2010). *A prática profissional dos Assistentes Sociais nas Equipas de rua com Toxicodependentes*, Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Coimbra: Instituto Miguel Torga, Escola Superior de Altos Estudos.
- BUSTOS, D.M. (2001). *Perigo, Amor à Vista: Drama e Psicodrama dos Casais*. São Paulo: Alesh.
- CARMO, H & FERREIRA, M. (2008), *Metodologia da Investigação – Guia para Auto-aprendizagem*. 2ª edição. Lisboa: Universidade Aberta.
- CONCEIÇÃO, D. (2010). O Serviço Social e prática pedagógica: a arte como instrumento de intervenção social. *Serviço Social em Revista*, 12(2), 51-67.
- CUSTO, P. L. et al. (1993), *Drogodependencias y Atención Primaria de Salud*. 1ª edição. Valencia: Societat Valenciana de Medicina Familiar i Comunitaria.
- DIAGNOSTIC AND STATISTICAL MANUAL OF MENTAL DISORDERS (DSM – 5) – (2003).
- FERREIRA, J. (1997). Serviço Social e Toxicodependência. *Toxicodependências*, 3, 51-58.
- FERREIRA, J. (2009), Pensar a formação em Serviço Social no quadro da globalização e do espaço único Europeu. *Intervenção Social*, 35, 351-366.
- FERREIRA, J. (2011), *Teorias e modelos. Contributos para o debate da epistemologia do Serviço Social*. Comunicação apresentada no Seminário de Serviço Social, a 28.04.2011, Lisboa: ISCTE-IUL.
- FINKLER, L. & D'ELL AGLIO, D. (2014). Famílias com filhos em situação de rua: percepções sobre a intervenção de um programa social. *Revista Interinstitucional de Psicologia*, 7(1), pp. 53-56.
- FLICK, U. (2005). *Métodos qualitativos na investigação científica*. Lisboa: Monitor.
- FORTIN, M. F. (1999). *O processo de Investigação*. Loures: LusoCiência.
- FREIXO, M. (2009). *Metodologia científica: fundamentos métodos e técnicas*. Lisboa: Instituto Piaget.





INPG – Inquérito Nacional à População Geral (2017), consultado no dia 16.08.18, disponível em: http://www.sicad.pt/PT/Documents/2017/CICSNOVA_INPG_2017_Nota%20para%20imprensa%2019%20Setembro%202017.pdf.

LESHNER, A. I. (2005). Cérebro Toxicodependente-Boletim de Neurociências Cognitivas e Neuroimagem na Toxicodependência. *Comentários e Controvérsias*. São Paulo: Biopress.

LOPES, J. S. (2005). O Adolescente e as drogas – uma história com adolescentes, pais, medos e pastilhas. *Toxicodependências*, 11(2), 83-86.

MENDIETA, M. I., Martín, M. & Espigares, T. (2006) (coords.). *Intervención Social y Comunitaria*. Málaga: Ediciones Aljibe.

MIKKONEN, M. KAUPINNEN, J. HUOVINEN, M. & AALTO, E. (2007). Outreach among marginalized populations in Europe: guidelines on providing integrated services. Foundation Regenboorg. Amsterdam: AMOC. Consultado no dia 13/01/2017, Disponível em: http://www.drugsandalcohol.ie/11925/1/outreach_work_among_marginalised.pdf

MONTAÑO, C. (2009). *A Natureza do Serviço Social: um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução*. 2ª edição. São Paulo: Cortez.

NATIONAL INSTITUTE FOR SOCIAL WORK (1992). *Trabajadores Sociales. Su papel y cometidos*. Madrid: Narcea Ediciones.

NÚNCIO, M. J. (2014). Serviço Social: A Ética em Contextos de Mudança. In M. I. Carvalho & C. Pinto (coord.), *Serviço Social: teorias e práticas* (273-288). Lisboa: Pactor.

OBSERVATÓRIO EUROPEU DA DROGA E TOXICODEPENDÊNCIA (2016). Relatório Europeu sobre Drogas – Tendências e Evoluções. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, consultado no dia 22/02/2017, disponível em: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2637/TDAT16001PTN.pdf>

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (2016). *La dimensión de salud pública del problema mundial de las drogas, en particular en el contexto del periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas que se celebrará en 2016. Consejo Ejecutivo, 138.ª Reunión*, EB138/11, 15 de Jenero de 2016, consultado no dia 22/02/2017, disponível em: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB138/B138_11-sp.pdf

PATRÍCIO, L. (1997). *Face à droga: como (re)agir?*. 3ª edição. Lisboa: SPTT.

RESA, A. G. (2007). *Droga dependências y Trabajo Social*. Madrid: Ediciones Académicas.

RESTREPO, O. (2003). *Reconfigurando el Trabajo Social – perspectivas y tendencias contemporáneas*. Buenos Aires: Espacio Editorial





ROQUE, T. (2011). *Serviço social na Toxicodependência*. Consultado no dia 23/02/2017, disponível em: <https://servicosocialsaude.wordpress.com/funcoes/>

SALABERT, J. D. & TAGLE, V. G. (2006). Atención a los problemas de abuso y dependencia de drogas. In M. I. Hombrados, M. A. García & T. López (coords.), *Intervención Social y Comunitaria* (pp. 273-286). Málaga: Ediciones Aljibe.

SÁNCHEZ, J. (2007). *Una Aproximación Multidisciplinaria a las Drogodependencias*. Alicante: C.E.E. Limencop.

SANTOS, C. (2008). *Retratos de uma Profissão. A Identidade do Serviço Social*. 1ª edição. Coimbra: Quarteto.

SANTOS, C.; BACKX, S. & GUERRA, Y. A. (2012). *Na Prática a Teoria é outra? Mitos e Dilemas na relação entre teoria, prática e instrumentos e técnicas em Serviço Social*. Rio de Janeiro: Lúmen-Juris.

SANTOS, C.M; BACKX, S; GUERRA, Y. (2012). *A Dimensão Técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos*. Juiz de Fora: Editora UFJF.

SEBASTIÃO, J. (1998). *Crianças da Rua. Modos de vida marginais na cidade de Lisboa*. Oeiras: Celta Editora.

SERAFIM, M. R. (2001). Sociedade em rede e meio rural: um estudo sobre as tecnologias de informação no desenvolvimento local. *Revista Intervenção Social*, 23/24, 81-108.

SICAD, Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (2016). Linhas de Orientação Técnica para a Intervenção em Redução de Riscos e Minimização de Danos: Competências dos Interventores (pp.1 – 73). Consultado em 02/02/2016, disponível em: http://www.sicad.pt/BK/Intervencao/DocumentsTecnicoNormativos/Lists/SICAD_DOCUMENTOSNORMATIVOS/Attachments/31/Manual_LOTIRRMD.PT.pdf

STAUSS, A. & CORBIN, J. (2008). *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory*. 3ª edição. London: Sage.

WEBER, M. (2003 [original 1913]). *Fundamentos de Sociologia, Parte II*. Porto: Editora Rés.

XIBERRAS, M. (1993). *As Teorias da Exclusão. Para uma Construção do Imaginário do Desvio*. Lisboa: Edições Piaget

ZAMANILLO, T. (2008). *Trabajo Social con Grupos y Pedagogía ciudadana*. 1ª edição. Madrid: Editorial Síntesis.





A IMPLEMENTAÇÃO DE FERRAMENTAS DE GESTÃO ESTRATÉGICA NAS ORGANIZAÇÕES DA ECONOMIA SOCIAL – UM ESTUDO SOBRE AS OES DO CONCELHO DE CASTELO DE PAIVA

Joana Valente¹

*Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego,
Instituto Politécnico de Viseu*

Paula Marques dos Santos²

*Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego,
Instituto Politécnico de Viseu*

Resumo

O estudo que apresentamos pretende refletir acerca da importância da implementação da gestão estratégica nas Organizações da Economia Social (OES), com vista à sua sustentabilidade. Focaremos também o papel do dirigente/gestor no processo do planeamento estratégico, percecionando a necessidade da aquisição de conhecimentos aprofundados e adequados para o desempenho da sua função.

O estudo é sustentado por um enquadramento teórico e por dados extraídos a partir de dois instrumentos de recolha de dados, aplicados a todas as OES do concelho de Castelo de Paiva.

¹ Mestre em Gestão de Organizações Sociais, pela Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego, Instituto Politécnico de Viseu.

² (Doutora em Relações Internacionais, pela Universidade do Porto; Professora do Instituto Politécnico de Viseu; Diretora do Mestrado em Gestão de organizações sociais)





Os dados recolhidos permitiram validar e corroborar os resultados apresentados no enquadramento teórico. Verificou-se que, embora a maioria das OES tenham apresentado a utilização de ferramentas de gestão estratégica, ainda existem várias lacunas na sua implementação, acompanhamento e controlo/avaliação, o que influencia a fraca sustentabilidade das mesmas. Este e outros resultados evidenciaram a necessidade da criação de uma proposta de resposta: a construção de um guião de apoio à gestão estratégica e a criação do Gabinete para a Promoção de Práticas Estratégicas e Sustentáveis das OES de Castelo de Paiva.

Palavras-chave: Economia Social; Organizações de economia Social; gestão estratégica.

INTRODUÇÃO

Perante o panorama atual vivido em Portugal, as OES sentem-se desafiadas por problemas não só sociais, mas também ambientais e económico-financeiros. A resposta às necessidades sociais deve ser vista como prioridade, mas, para tal, é urgente que estas organizações se tornem sustentáveis e viáveis a longo prazo, de modo a dar continuidade às suas respostas com qualidade e eficácia. Neste sentido, urge fomentar práticas concertadas com os objetivos das organizações, sendo implementadas de forma adequada à realidade de cada organização. Deve existir um planeamento da estratégia de sustentabilidade para que sejam definidos objetivos claros, quantificáveis, concretizáveis e passíveis de serem apreendidos por todos os colaboradores.

Perante isto, este estudo permitirá analisar a existência e forma de implementação das ferramentas de gestão estratégica utilizadas pelas OES de Castelo de Paiva, no sentido de perceber e analisar o trabalho que tem sido desenvolvido, para garantirem a sua sustentabilidade. Assim, será possível identificar possíveis lacunas nas práticas das OES, que serão objeto de discussão, para a realização de uma proposta final. Ou seja, além da identificação da existência dessas ferramentas na OES, queremos também perceber qual o grau dessa utilização e se têm um efetivo impacto no funcionamento da organização.





ENQUADRAMENTO TEÓRICO

O conceito mais recente de economia social tem como referência a Carta dos Princípios da Economia Social, da *Social Economy Europe*:

O sistema de valores e princípios de conduta das associações populares, que se foi definindo ao longo da história do movimento cooperativista, serviu de base à formação do conceito moderno de economia social, estruturado em torno de cooperativas, mutualidades, associações e fundações (Comité Económico e Social Europeu, 2017, p. 7)

Nas últimas décadas, a economia social tem tido um impacto positivo no tratamento dos novos problemas sociais. Para além disto, tem contribuído para o “desenvolvimento económico sustentável e estável, adequando os serviços às necessidades, valorizando as atividades económicas ao serviço das necessidades sociais, lutando por salários mais justos e uma redistribuição da riqueza, corrigindo os desequilíbrios do mercado laboral” (Comité Económico e Social Europeu, 2015, p. 7).

Nas palavras de Fernandes (2016), o movimento da Economia Social, em Portugal, iniciou-se com o funcionamento das Misericórdias no século XV, fundadas pela Rainha D. Leonor. A sua evolução histórica caracteriza-se por uma grande presença da Igreja Católica, sendo que noutros países estes movimentos não tiveram um impacto tão forte (Quintão, 2011). Estivill (2017) diz-nos que, para além da Igreja Católica, podemos associar outros aspetos como o desenvolvimento característico do capitalismo, que remete para uma grande dependência externa, um fraco mercado interno, bem como a existência de pequenas iniciativas de cariz informal e artesanal. Além disso, outros aspetos podem ser encontrados no período de poder tirânico e a insistência em fomentar uma sociedade providência em que a família e as mulheres desempenhavam um papel indispensável.

Nos últimos trinta anos, com o surgimento de outros conceitos sinónimos, a economia social é obrigada a definir e delimitar a sua identidade. Embora existam organizações que se ajustam às definições formalizadas juridicamente, como as cooperativas, mutualidades e fundações, existem outras com estatuto jurídico próprio como as IPSS e as Misericórdias, sendo que estas não existem noutros países (Quintão, 2004).

Em Portugal, num contexto social onde prevalece a lógica capitalista, a economia social encontra-se entre duas lógicas: a lógica do lucro e uma lógica de reciprocidade e teleologicamente solidária. As OES necessitam do capital para que possam ser socialmente úteis, tendo em conta as especificidades





de cada organização. A qualidade dos seus serviços constitui o seu princípio fundamental, fazendo parte da sua própria identidade. Portanto, é diferente daquilo que se passa nas empresas capitalistas sendo que nestas aquilo que é produzido é um algo rentável e conseguido através da reprodução do capital (Namorado, 2017).

Do ponto de vista do financiamento, as OES, embora pretendam a sua autonomia, mantêm uma grande dependência das contribuições do Estado, principalmente nas atividades que procuram responder à satisfação de necessidades sociais. Assim, torna-se indispensável assegurar a transparência total da utilização do dinheiro público com a contratualização de objetivos bem como controlo, mantendo uma avaliação de qualidade que desenvolva uma maior eficiência na gestão dos recursos conseguidos. Sem esta dependência do Estado, as OES têm a possibilidade de obter o seu financiamento através de quatro fontes, sendo elas fontes privadas, fundos públicos, rendimentos derivados da venda de bens e serviços bem como das contribuições garantidas pelos próprios utilizadores (Observatório da Economia Social Portuguesa, 2011).

As OES têm um papel indispensável a desempenhar nas políticas nacionais, e por isso mesmo as suas opiniões devem ser tidas em conta nas instâncias de concertação social e económica; ou seja, as OES, sendo parceiros económicos, devem ser integradas e não discriminadas (Congresso Nacional de Economia Social 2017: Recomendações, 2017). Daí, a importância de estas organizações adotarem ferramentas de gestão que promovam a sua própria sustentabilidade.

A importância do planeamento formal nas organizações tem crescido desde a década de 1990, sendo que até mesmo empresas pequenas têm adotado algum tipo de planeamento nas suas ações. Importa referir que “o planeamento estratégico envolve decisões sobre metas e estratégias de longo prazo da organização” (Bateman & Snell, 2007, p. 122). No fundo, a estratégia está associada a um padrão de ações que permitam atingir os objetivos estabelecidos, definindo os recursos a serem utilizados. Esse planeamento deve ser revisto anualmente, incluir todos os colaboradores e áreas funcionais, estar orientado para o mercado, visar a sustentabilidade e orientar os planos de atividades das organizações.

Os gestores devem ser os responsáveis pela elaboração e execução do plano estratégico, ainda que muitas vezes a implementação não seja realizada pelos mesmos e exija o envolvimento de todos os colaboradores.

De uma forma resumida, inicialmente a organização deve definir claramente os seus objetivos, as atividades, o público-alvo, os serviços e/ou produtos,





bem como os valores. Esta definição de vários pontos estratégicos irá orientar a análise do ambiente externo, como por exemplo do setor de atividade ou dos *stakeholders*, promovendo o alcance de algumas previsões e tendências futuras. Ainda durante esta avaliação, inevitavelmente, ocorre a avaliação do ambiente interno, isto é, das principais áreas funcionais no interior da organização, como a situação financeira. Depois desta análise interna e externa, os gestores terão as informações necessárias para realizarem a análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*), que será a base da formulação da estratégia (Bateman & Snell, 2007).

Numa fase posterior dá-se a implementação da estratégia de forma efetiva e eficaz, sendo que as decisões devem ser tomadas tendo em conta toda a estrutura organizacional, tornando-a o mais participada possível. Esta implementação deve envolver quatro etapas: definir as tarefas estratégicas, avaliar a capacidade da organização, elaborar uma agenda de implementação e criar um plano de implementação (Bateman & Snell, 2007).

Deve existir “uma atenção permanente à evolução dos mercados e da sociedade, permitindo prever melhor o futuro e a sustentabilidade da organização no seu seio” (Carvalho, 2012, p. 16). Este processo prevê várias vantagens para a organização, tais como identificar as necessidades, quais os recursos disponíveis, qual o custo-benefício, quais os objetivos e estratégias para os atingir, bem como saber de que forma a organização poderá avaliar os resultados (Carvalho, 2012).

Em Portugal, verifica-se ainda que não existe um processo de planeamento participado nem se presta uma grande atenção ao ambiente externo. Em muitas organizações, não são formuladas estratégias tendo em conta que não existe uma grande abordagem da gestão profissional. Muitas das organizações com as suas direções em regime de voluntariado, não preveem cenários alternativos, acomodando-se com os apoios públicos (Carvalho, 2005).

Carvalho (2005) refere algumas questões pertinentes que nos podem orientar na implementação do planeamento estratégico: a importância do empenho dos gestores ou direção da organização; o envolvimento de todo o pessoal no processo de planeamento; a definição clara da missão da organização; a análise do ambiente interno e externo; a determinação de metas a médio e longo prazo; a indicação dos objetivos de curto prazo; a formulação de estratégias para cada atividade; ajustar os planos de ação a cada público-alvo; formalizar o plano estratégico por escrito; formular cenários alternativos; a implementação do plano; a importância de cada elemento estar informado sobre a calendarização e temporização de cada atividade, os responsáveis por cada ação, os



recursos disponíveis, bem como as suas prioridades estratégicas e operacionais; a avaliação do plano de forma contínua e a aplicação de medidas corretivas, em caso de necessidade; a importância do registo formal das reações do público-alvo; a avaliação dos desempenhos individuais e coletivos bem como dos resultados das atividades, em função dos objetivos.

As funções da gestão são várias, como já analisámos e têm impacto no desempenho da sustentabilidade das organizações, tendo em conta as funções definidas por Anheier (2005). Estas funções serão também as dimensões base do questionário aplicado às OES do concelho de Castelo de Paiva.

O conceito de sustentabilidade ficou mundialmente conhecido, em 1987, através do relatório *Nosso Futuro Comum* (conhecido como Relatório Brundtland). Neste relatório, a sustentabilidade é relacionada com a proteção ambiental, com o desenvolvimento social e económico, remetendo para a consciência da responsabilidade comum como fator de mudança, através da exploração de recursos materiais, dos investimentos financeiros e do desenvolvimento tecnológico, de forma equilibrada e justa (Comissão sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991).

A sustentabilidade trata-se, assim, de um desafio que a maioria das OES tem de enfrentar e para o qual não estão preparadas. O panorama atual, tanto ao nível nacional como internacional, obriga as organizações a repensar as suas estratégias e a forma como se posicionam. O mundo contemporâneo exige uma gestão da viabilidade financeira num panorama atual de financiamento em evolução; a competição com organizações internacionais através de parcerias de cooperação; a demonstração de valor e prestação de contas aos financiadores e demais *stakeholders* (Sontag-Padilla, Staplefoote, & Morganti, 2012).

As OES têm como missão a sustentabilidade de natureza social. Contudo, têm ainda de fazer face aos problemas de sustentabilidade económica. Estes problemas advêm, essencialmente, das especificidades e características deste tipo de organizações (Mendes, 2011). As necessidades sociais como as situações de carência material, bem como dificuldades em fazer face aos compromissos financeiros, aumentaram, essencialmente, nos tempos mais recentes, resultado do contexto de crise económica que vivemos atualmente, com tendência a agravar-se.

Um dos grandes desafios é a necessidade de dar continuidade à satisfação das necessidades sociais, recorrendo a uma base de apoios financeiros mais diversificada, onde os apoios públicos não são a única fonte de financiamento. A sustentabilidade das organizações requer o planeamento e concretização de estratégias a longo prazo, através de um processo contínuo, que promova





tanto a redução de custos como o aumento das receitas próprias (Sousa, s.d.; Sontag-Padilla, Staplefoote, & Morganti, 2012).

Contudo, a sustentabilidade não se limita ao aumento dos recursos de que uma organização carece; ela está relacionada com o emprego desses recursos de maneira eficiente, de modo a potenciar positivamente os resultados alcançados (Falconer, 1999).

Estas organizações produzem principalmente bens e serviços com a natureza de bens públicos, como por exemplo a defesa dos direitos humanos, a redução da pobreza, entre outros. Se as organizações cumprirem a sua principal missão e tiverem como receita apenas aquilo que os utentes lhes pagam, não sobrevivem economicamente. Torna-se necessário contributos voluntários, sejam em dinheiro ou em trabalho. Envolver de forma estratégica os voluntários através da comunidade pode contribuir para a sustentabilidade das OSFL, e ainda estimular o apoio da comunidade (Sontag-Padilla, Staplefoote, & Morganti, 2012). Portanto, o enfoque na comunicação que é estabelecida entre as organizações e a comunidade, no sentido de promover a missão e serviços disponíveis junto dela, é primordial para que as entidades que a compõem possam estar disponíveis para apoiar a causa da organização.

Embora um grande número de pessoas não contribua para o bem público e usufruam da contribuição dos outros, o chamado “*free rider*”, é importante a existência da participação do Estado para forçar os consumidores a contribuir para a produção de um bem público, através do recurso aos impostos (Mendes, 2011, p. 41).

Para além da intervenção do Estado, existe ainda outra forma de fazer face a este problema: “a produção conjunta de um bem público e de bens ou serviços privados” (Mendes, 2011, p. 42). As OES estão menos sujeitas à avaliação do seu desempenho, face às organizações com fins lucrativos, por variadas razões: o valor dos seus bens e serviços não é facilmente mensurável; existe uma situação de “*decoupling*”, isto é, quem usufrui dos serviços não suporta os custos (Mendes, 2011, p. 42).

Estas organizações, na sua maioria, são criadas através de contribuições voluntárias, sem o investimento de capitais próprios. Como não têm capacidade de realizar endividamentos a longo prazo, nem têm atividades que lhes garanta resultados positivos substanciais, acabam por não apresentar fundo de maneio que garanta a sustentabilidade da organização (Mendes, 2011)

As “melhorias de gestão podem levar a resultados surpreendentes no curto prazo, em termos de eficiência no emprego dos recursos organizacionais e





de eficácia nos resultados” (Falconer, 1999, p. 12). Deve existir espaço para um desenvolvimento das competências de gestão nas organizações. O panorama atual de recessão económica, bem como o aumento das expectativas de impacto e responsabilização da missão de organizações que atendem a necessidades vulneráveis requerem a adoção de práticas promissoras que cativem o investimento nesta causa (Sontag-Padilla, Staplefoote, & Morganti, 2012).

DESENHO METODOLÓGICO

Para a realização deste estudo apresentamos, maioritariamente, aspetos da metodologia quantitativa, dado que pretendemos apresentar resultados quantificáveis na maioria das informações tratadas. Utilizaremos também aspetos qualitativos, tendo presente a triangulação de dados, ou seja, “uma estratégia para colocar em comparação dados obtidos com a ajuda de dois ou vários processos distintos de observação, seguidos de forma independente no seio de um mesmo estudo”, reunindo métodos quantitativos e qualitativos, embora as regras de cada um sejam respeitadas (Fortin, 2000, p. 322)

Em termos de delimitação geográfica, optámos por realizar este estudo em todas as OES do concelho de Castelo de Paiva. De acordo com a Carta Social (em dezembro de 2017), existiam 15 OES, mas apenas trabalhamos dez dessas organizações, sendo as que possuem respostas sociais em funcionamento no momento da realização do presente estudo.

O problema foi formulado através das seguintes questões de partida: "Quais e de que forma estão a ser implementadas as ferramentas de gestão estratégica nas OES de Castelo de Paiva? Estará a sua utilização ligada a uma preocupação efetiva com a sustentabilidade?" Estas questões surgem assim da transposição de um tema de interesse para uma questão (Fortin, 2000). Portanto, esta questão foi uma forma de identificarmos as vantagens e desvantagens da utilização das ferramentas de gestão estratégica nas OES, permitindo não só perceber a sensibilidade/perceção que os quadros dirigentes têm para estas temáticas, mas também tentar verificar quais as possíveis práticas já existentes, e de que forma têm sido implementadas.

Identificámos também os seguintes objetivos: 1) Concetualizar e descrever o panorama atual das OES ao nível social e económico-financeiro; 2) Reconhecer o papel e a aplicação possível da gestão estratégica nas OES; c) Identificar e descrever as dimensões da sustentabilidade/gestão usadas no âmbito das OES, procurando desenvolver uma proposta prática de melhoria.





Definimos, finalmente, as hipóteses que pretendemos testar através da análise de dados (Haro, et al., 2016): H1) A sensibilidade dos corpos dirigentes para a utilização das ferramentas de gestão estratégica contribui para o controlo e conhecimento real das OES; H2) A utilização de uma metodologia de avaliação das necessidades adequada e abrangente contribui para manter ou aumentar o número de clientes de uma determinada resposta social; H3) A fraca utilização/adequação de ferramentas de gestão estratégica nas OES enfraquece a capacidade de diversificação de fontes de financiamento.

No referente às ferramentas de recolha de dados, utilizámos um inquérito por questionário e uma ficha de caracterização. O inquérito por questionário foi aplicado às direções das 10 OES e as questões estão ordenadas por três temas: Caracterização geral da organização, Satisfação dos Clientes na IPSS e Perceção sobre as “boas práticas” de Gestão nas OES. Trata-se de um questionário misto, apresentando questões fechadas. A análise de dados foi realizada através da construção de uma base de dados inicial no Excel, à qual adicionámos uma análise qualitativa através do software Nvivo e quantitativa através do software SPSS, versão 25.0.

Para além do questionário, aplicamos ainda uma ficha de caracterização que nos permitiu a análise de dados mais específicos e complementares para a caracterização de cada IPSS.

Esta ficha de caracterização é composta por catorze questões, divididas em três partes: identificação e caracterização, organização interna, e cooperação interinstitucional.

ANÁLISE DE RESULTADOS

Com base nos dados recolhidos, as OES incluídas neste estudo apresentam resultados idênticos, revelando a existência, na sua maioria, das ferramentas de gestão estratégica, ainda que muitas delas possam estar desadequadas e serem alvo de melhorias. Ou seja, embora as ferramentas de gestão estratégica existam, elas derivam, na sua maioria, por imposições burocráticas/legais, sendo o seu grau de impacto no funcionamento da organização incipiente, com impacto na sua sustentabilidade.

Tendo em conta a hipótese 1 – a sensibilidade dos corpos dirigentes para a utilização das ferramentas de gestão estratégica contribui para o controlo e conhecimento real das OES, apreendemos que embora exista um grande número de OES que afirmem utilizar estas ferramentas, existem várias faltas de respostas em questões que remetem para aspetos como o custo e receita





média por clientes. Por exemplo, a OES 4 não apresentou indicadores sobre o grau de satisfação dos Clientes, nem respondeu à questão sobre o progresso do número de clientes nos últimos cinco anos. De facto, ao longo do nosso estudo, percecionámos que a utilização das ferramentas de gestão, embora presente, é feita de forma muito rudimentar. A falta de conhecimento e de sensibilidade para a importância de uma gestão profissional das OES reduz a capacidade das mesmas procurarem alternativas de sustentabilidade e de rentabilizarem os recursos ao seu dispor.

O nosso estudo corrobora a ideia apresentada por Carvalho (2005) ao afirmar que, em Portugal, as OES apresentam algumas ideias sobre o planeamento estratégico, mas revelam um baixo nível de concretização e avaliação. Frequentemente, a falta de uma visão, missão e objetivos definidos e adequados traduzem dificuldades na própria gestão dos recursos, sejam eles financeiros, humanos ou materiais. A isto acrescentamos a incapacidade generalizada de falta de conhecimento a nível orçamental com possível impacto no controlo orçamental, de uma comunicação planificada e de uma definição clara de objetivos que incluam a dimensão temporal e a quantificação das metas a alcançar.

Devemos referir ainda que a maioria das OES afirmam utilizar determinadas ferramentas, mas não respondem às questões que estejam relacionadas com a forma como esta ferramenta é colocada em prática, permitindo-nos perceber que existe alguma falta de conhecimento acerca delas, à forma como podem potenciar a eficiência organizacional, bem como sobre o procedimento inerente à sua prossecução. Carvalho (2005) diz-nos que as OES apresentam, na sua maioria, um planeamento estratégico devido à necessidade de exporem “orçamentos, contas anuais, planos de atividades e alguns projetos aquando das eleições diretivas” (Carvalho, 2005, p. 87). Todavia, essas práticas não são feitas nem controladas de forma sistemática e continuada.

Para além disso, a maioria das OES afirmam não possuir plano estratégico, embora já apliquem algumas das ferramentas de gestão. Portanto, verificamos que o facto de as OES utilizarem as ferramentas e instrumentos não indica, necessariamente, que possuam controlo e conhecimento real das OES, o que comprova a premência dos corpos diretivos deterem formação/conhecimentos ao nível da gestão estratégica.

Em relação à hipótese 2, todas as OES afirmaram ter uma metodologia de avaliação das necessidades através da aplicação do inquérito ou da caixa de sugestões, sendo considerada pelas OES, como uma ferramenta suficiente e uma forma de perceberem aquilo que devem melhorar ou dar continuidade. Indicaram ainda que têm vários indicadores sobre o grau de satisfação





dos clientes. Face a isto, consideramos que poderão ser implementados outros mecanismos de interação/auscultação dos clientes e/ou familiares, para que o retorno seja mais fidedigno e permita um contacto mais direto e personalizado. De facto, se o conhecimento acerca das reais necessidades dos clientes não for fidedigno e efetivo, as OES não conseguirão encontrar políticas e iniciativas que os mesmos clientes vejam como importantes e necessárias para a melhoria do seu bem-estar e da sua qualidade de vida. Isto é, as OES não conseguirão diferenciar os seus serviços.

Embora exista a aplicação de uma metodologia de avaliação das necessidades, duas das OES indicaram que nos últimos 5 anos os seus clientes diminuíram. Seria pertinente perceber quais as razões desta diminuição e o que tem sido feito pelas OES para reverter esta situação.

Para além da metodologia de avaliação das necessidades, o inquérito aplicado dá-nos conta de outra forma de tentar manter ou aumentar o número de clientes: o plano de marketing/comunicação. Trata-se de uma ferramenta importante para perceber como a organização deve abordar os seus clientes, membros, bem como todos os stakeholders. (Anheier K. H., 2005). Permite compreender as necessidades do meio envolvente e encontrar estratégias para que sejam satisfeitas, sendo que os membros da comunidade podem tornar-se beneficiários dos seus serviços.

Além de existirem (em algumas tipologias de serviços) OES concorrentes, não se verificou quaisquer preocupações por parte das OES pelo aumento da sua notoriedade face à comunidade envolvente. Tal situação reflete-se na pouca preocupação no desenvolvimento de planos de comunicação/marketing integrados e contínuos. Esta incapacidade evidencia que as OES não compreendem que este fator pode influenciar diretamente a sua capacidade de angariar diferentes fontes de financiamento (mecenato e *fund raising*), bem como a sua capacidade de reforçar a atratividade para novos clientes. Ou seja, ainda que as OES não tenham fins lucrativos, elas têm de conseguir distinguir-se e garantir a sua manutenção no mercado para continuar a responder às necessidades sociais. Não é pelo facto de os clientes e beneficiários dos serviços não serem aqueles que pagam diretamente pelos serviços (na maioria das situações), que as OES não têm de se preocupar em saber comunicar com eles e com a comunidade envolvente, confirmando a imprescindibilidade dos serviços que prestam.

Quanto à hipótese 3, pudemos perceber que, tal como já referido, a maioria das OES utiliza muitas das ferramentas estratégicas e ainda dão enfoque



à importância da diversificação de fontes de financiamento. Todavia, o grau de compromisso com as exigências inerentes à utilização dessas ferramentas é fraco, o que se traduz num impacto quase nulo na mudança do modelo de gestão das OES. Por esse motivo, percebemos a urgência da mudança real de paradigma na atuação das OES, como por exemplo diversificar mais o tipo de entidades parceiras, como as Pequenas e Médias Empresas (PME) locais e empresas nacionais, tendo em conta o baixo número de respostas positivas referentes à existência de parcerias com estes, e até porque 6 OES indicaram que as empresas se têm demonstrado dispostas a cooperar com a instituição. Qualquer organização (com ou sem fins lucrativos) deseja que a sua atuação na área da responsabilidade social seja notada e realçada. Essa publicitação é uma forma de angariar cada vez mais financiadores/patrocinadores da atividade das OES. Também nesta área existe ainda muito a fazer.

A maioria das OES atribui uma grande importância à diversificação de financiamento, referindo várias razões como: “a instituição não é autossustentável sem apoios; porque permite que a instituição não dependa exclusivamente de uma fonte de receita e consiga autonomia; as fontes de financiamento são extremamente importantes para a gestão da associação, para conseguir assumir os compromissos de curto/médio prazo (pagamento a fornecedores, pagamento ao pessoal); para que possam cumprir o objetivo da sustentabilidade; para manter a qualidade e prazos, manter a estrutura e funcionar sem dificuldades”. Todavia, essa consciencialização com a necessidade de diversificação de fontes de financiamento não se reflete na angariação de voluntários.

Embora as OES demonstrem preocupação com a sustentabilidade, ela não se reflete no número de voluntários que apresentam, tendo em conta que apresentam apenas 19 voluntárias. Seria importante perceber se existe algum trabalho executado pelas OES, no sentido de angariar novos voluntários. As estratégias de motivação face aos voluntários devem basear-se numa relação de incentivos em compromisso com a causa social e com benefícios de carreira a longo prazo. (Anheier K. H., 2005).

As OES deveriam, assim, explorar a importância do voluntariado, e perceber as razões inerentes ao facto de terem apenas voluntárias e apenas numa faixa etária, com fracas habilitações literárias. Dado o número elevado de jovens desempregados, o voluntariado pode ser uma resposta para eles, permitindo o contacto com o mercado de trabalho e o acesso também a formação específica. Pode ainda ser uma forma de promoção da sustentabilidade da própria OES, como uma mais-valia e um contributo para a dinâmica da organização.





Ainda acerca das fontes de financiamento, a excessiva dependência do Estado por parte das OES exige uma mudança de paradigma por parte dos gestores, dando continuidade aos serviços prestados ao exterior, através da procura de outras fontes de financiamento. Tal situação exigirá a qualificação dos quadros médios e superiores em diversas áreas, bem como o reforço das parcerias com entidades de diferentes índoles. Um dos grandes desafios das OES será a necessidade de dar continuidade à satisfação das necessidades sociais, recorrendo a uma base de apoios financeiros mais diversificada, onde os apoios públicos não sejam a única fonte de financiamento (Sousa, s.d.; Sontag-Padilla, Staplefoote, & Morganti, 2012).

Atualmente, a inovação social e o empreendedorismo devem estar presentes na gestão de uma OES, em busca de novos horizontes e formas de construir um futuro sustentável.

Apesar de 9 das OES terem identificado várias atividades para obter receitas próprias, estas são pouco diversificadas e incipientes. Existe uma baixa percentagem média do valor das receitas provenientes dos serviços prestados e noutras receitas das OES.

Embora quase todas as OES tenham indicado ter plano orçamental, e terem dados sobre o desempenho financeiro, a maioria delas apresenta dificuldades na gestão financeira principalmente por não terem recursos que façam face às despesas, ou seja, a maioria das OES relaciona as dificuldades de gestão financeira apenas com o facto de terem fraca liquidez para responder às despesas quotidianas. A informação financeira torna-se importante pela “sua capacidade para responder às necessidades da empresa, devendo ainda ser adequada e oportuna, e reduzir ao máximo o grau de incerteza relativamente às decisões a tomar” (Rosa, 2013, p. 49).

Preocupa-nos o facto de metade das OES inquiridas não apresentarem os valores de custos e receitas médios. Isto evidencia ausência de conhecimento da OES ao nível da sustentabilidade financeira quotidiana e da percepção acerca das medidas que podem ser implementadas para melhorar a gestão destes recursos, garantindo o pagamento das despesas diárias. Seria pertinente que todas as OES possuíssem conhecimentos acerca destes valores para que possam realizar uma gestão financeira o mais eficaz possível.

Portanto, verificamos que, embora as OES, na sua maioria, afirmem implementar algumas “Boas práticas de gestão estratégica”, estas não são implementadas de forma adequada, completa e eficaz, trazendo poucos benefícios para as mesmas e traduzindo-se em resultados incipientes e apenas casuísticos. Seria





pertinente que estas “Boas práticas” se disseminassem por todas as OES, e fossem melhoradas numa perspetiva de obter o máximo de ganhos para todos.

Algumas OES não responderam a várias questões, sendo que, provavelmente resultou de duas razões: por não quererem dar conhecimento sobre aquela informação a outras partes, ou então por efetivo desconhecimento.

As OES têm noção da importância da sustentabilidade e da aplicação das ferramentas de gestão estratégica; contudo, muitas vezes, utilizam as ferramentas apenas como resposta a requisitos legais. Seria pertinente que as ferramentas fossem utilizadas de uma forma complementar, e por isso, é evidente a importância da realização do plano estratégico que prevê desde o imediato o objetivo principal das OES: a promoção da sustentabilidade, e assim, toda a sua ação é dirigida à consecução deste grande objetivo. Devem traçar um caminho a seguir, que seja sentido, compreendido e aceite por todos aqueles que fazem parte da OES.

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Com base na análise dos dados, percebemos que as OES analisadas neste estudo apresentam resultados muito semelhantes. Assim, consideramos importante desenvolver uma proposta de ação capaz de: 1) evidenciar às OES a importância da efetiva utilização das ferramentas de gestão estratégica; 2) ajudar as mesmas organizações a alcançar melhores resultados ao nível da sustentabilidade, através de um apoio técnico e especializado.

Nesse sentido, a nossa proposta apresenta duas partes. Na primeira parte, apresentamos um guião de apoio onde apresentamos um conjunto de etapas para a implementação do planeamento estratégico através da utilização de várias ferramentas estratégicas. Na segunda parte, apresentamos uma proposta de ação para a criação de uma plataforma de interação (gabinete) e apoio especializado ao qual todas as OES poderão ter acesso.

De todas as propostas teóricas que estudámos, considerámos desenhar um conjunto de etapas, baseadas em Bateman & Snell (2007) e em Carvalho (2012), tornando mais claro a forma de planificação, gestão, acompanhamento e controlo estratégico. Esta proposta é clara, simples e passível de ser implementadas em qualquer OES.

A proposta de criação do Gabinete para a Promoção de Práticas Estratégicas e Sustentáveis das OES de Castelo de Paiva (GPPES), exige que o processo seja liderado pela Câmara Municipal de Castelo de Paiva, no sentido de disponibilizarem recursos humanos que promovam e coordenem esta iniciativa,





bem como a ligação a todas as OES representadas na rede social do concelho.

O GPES prevê a disseminação de práticas de sustentabilidade nas OES do concelho de Castelo de Paiva, através da aplicação efetiva das ferramentas de gestão estratégica. O funcionamento do gabinete assentaria numa lógica de sustentabilidade, voluntariado, responsabilidade social e reutilização, ainda que fosse necessária a realização de uma candidatura às medidas 3.32 – Capacitação para o Investimento Social e 3.05 – Capacitação para a inclusão, para fazer face a algumas despesas cruciais para o desenvolvimento da ação do gabinete.

A coordenação do GPES ficaria a encargo de um técnico da área social (distinguido pela Câmara Municipal de Castelo de Paiva) que procuraria angariar todas as OES para o projeto e projetar o papel do gabinete na comunidade.

O plano de ação deste gabinete irá incluir um conjunto de medidas/iniciativas inovadoras na área da gestão:

Durante o desenvolvimento de todo o plano de ação seria pertinente motivar e qualificar os dirigentes das OES na área da gestão estratégica, bem como ajudar as organizações a desenvolver planos de marketing adequados.

Finalmente, o GPES procuraria ainda concertar formas de atuação das OES do concelho: a negociação entre todas as OES antes de qualquer decisão no ato de aquisição, tendo em vista evitar/reduzir custos; a promoção de práticas sustentáveis (reciclagem e reutilização de materiais, evitar impressões desnecessárias, diminuir o consumo da energia; partilhar recursos entre OES); capacitação de todos os dirigentes associativos em relação aos benefícios da sustentabilidade; evitar deslocações desnecessárias utilizando outras

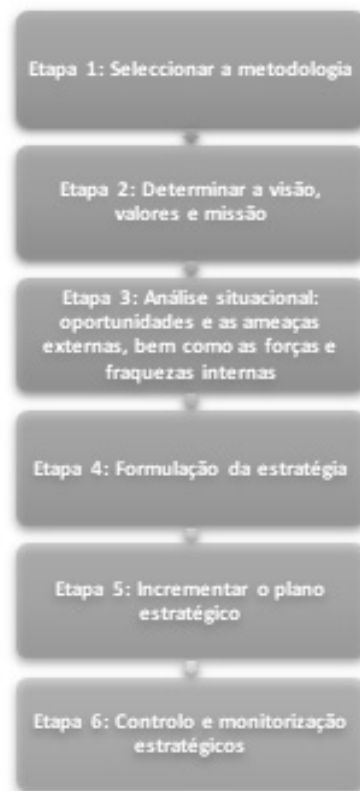


Figura 1 – Quadro de relação entre as Etapas de Planeamento Estratégico de Bateman & Snell (2007) e o Modelo do Processo de Planeamento de Carvalho (2012)





Tabela 1 – Medidas do GPPES

Designação	Descrição
"Mais Gestão"	Criação de uma página online para partilha de recursos humanos e materiais entre as OES, bem como inscrição para voluntariado nas OES do concelho.
"Sobras com valor!"	Espaço de entrega de móveis, eletrodomésticos e outros bens materiais.
"Capacita-te"	Organização de formações na área da gestão das OES.
"Partilhar para Aprender"	Espaço de partilha de experiências e testemunhos dos dirigentes associativos, no âmbito da gestão bem como de partilha de informações relativas à abertura de candidaturas a financiamentos europeus.
"Juventude+Gestão"	Desenvolvimento de atividades com os jovens do concelho, na área da gestão, através do estabelecimento de parcerias com as escolas do concelho.
"Seminário sobre Gestão das Organização Sociais"	Organização de um Seminário sobre Gestão nas OES, com realização anual, e participação de outras OES supraconcelhias para partilha das suas práticas ao nível da gestão.
"Olhar para crescer"	Realização de visitas a outras OES supraconcelhias para obter conhecimentos acerca de outras práticas de gestão.
"Estrategicamente falando..."	Espaço para criação das ferramentas de gestão estratégica em falta em cada OES, de forma a criar um plano estratégico adequado, com base nas GSDGE, acima demonstradas.

formas de comunicação; realização de parcerias com entidades comerciais ou outras do concelho a fim de proporcionarem doações; realização de candidaturas a programas e projetos de financiamento; sensibilização dos dirigentes associativos para a importância do serviço voluntário e do empenho de todos em prol da comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia social tem sido uma área estratégica determinante em Portugal. O próprio quadro comunitário Portugal 2020 destaca um programa que prevê a capacitação dos membros das OES no sentido de os formar e preparar para uma gestão eficaz (Fernandes, 2016).

Foram vários os desafios das OES identificados ao longo deste estudo, que corroboram os dados apresentados. Ao nível financeiro, as OES mantêm uma enorme dependência das contribuições do Estado para a sua sobrevivência, evidenciando uma necessidade de aumentar as suas fontes de rendimento.





Na atualidade, a sustentabilidade das OES depende da eficácia e qualidade da gestão dentro das mesmas, sendo indicada a necessidade de realizarem um planeamento estratégico. Embora as OES, na sua maioria, afirmem implementar algumas boas práticas de gestão estratégica, estas não são implementadas de forma completa, sendo pouco vantajosas para as OES, traduzindo-se em resultados quase nulos. Ou seja, embora existam planos estratégicos, os inquiridos, na sua maioria, não utilizam os mesmos para monitorizar de forma continuada o funcionamento das suas OES, não apresentam um conhecimento efetivo sobre custos e receitas, não procuram alargar o seu leque de parcerias, nem procuram inovar na análise da satisfação dos seus clientes. Todas essas alterações seriam importantes e teriam um impacto real na sustentabilidade das mesmas organizações.

As OES revelaram ter noção da importância da sustentabilidade e da aplicação das ferramentas de gestão estratégica, ainda que utilizem as ferramentas apenas como resposta a requisitos legais. Perante isto, a proposta do Guião de Apoio à Gestão Estratégica e de um Gabinete para a Promoção de Práticas Estratégica e Sustentáveis das OES de Castelo de Paiva, fomentará a disseminação de práticas de gestão estratégica através de um trabalho de cooperação e participação de todas as OES do concelho, construindo um caminho rumo à sustentabilidade.

Concluindo, este estudo corrobora a ideia de Carvalho (2005), que nos indica que, em Portugal, verifica-se que não existe um processo de planeamento participado, não são formuladas estratégias uma vez que não existe uma abordagem da gestão ao nível profissional, mantendo ainda uma enorme dependência do Estado, sendo um obstáculo à sustentabilidade (Carvalho, 2005).

Referências bibliográficas

ANHEIER, K. H. (2005). Nonprofit Organizations Theory, management, policy. Obtido em abril de 2018, de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.452.6420&rep=rep1&type=pdf>

BATEMAN, T. S., & SNELL, S. A. (2007). *Administração: Liderança e Colaboração no Mundo Competitivo* (7ª ed.). (C. Freire, I. P. Santos, L. M. Yassumura, M. E. Griesi, & S. S. Cuccio, Trans.) São Paulo: McGraw-Hill.

CARVALHO, J. M. (2005). *Organizações não lucrativas* (1ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

CARVALHO, J. M. (2012). *Planeamento Estratégico*. Porto: Vida Económica.





COMISSÃO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. (1991). *Nosso futuro comum* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Obtido em maio de 2018, de <https://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU. (2015). *A Economia Social na União Europeia*. Obtido de <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2007-11-pt.pdf>

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU. (2017). *Evolução recente da economia social na União Europeia*. Obtido em março de 2018, de <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-876-pt-n.pdf>

Congresso Nacional de Economia Social 2017: Recomendações. (2018 de abril de 2017). Obtido em março de 2018, de <http://www.cases.pt/wp-content/uploads/2017/12/Congresso-Nacional-da-Economia-Social-2017-Recomenda%C3%A7%C3%B5es.pdf>

FALCONER, A. P. (1999). A Promessa do Terceiro Setor: um estudo sobre a construção do papel das Organizações Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão. Obtido em maio de 2018, de http://www.lasociadadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/andres_falconer.pdf

FORTIN, M.-F. (2000). *O Processo de Investigação* (2ª ed.). Loures: Lusociência – Edições Técnicas e Científicas, Lda.

HARO, F. A., SERAFIM, J., COBRA, J., FARIA, L., ROQUE, M. I., RAMOS, M., ... COSTA, R. (2016). *Investigação em Ciência Sociais*. Lisboa: PACTOR – Edições de Científicas Sociais, Forenses e da Educação.

MENDES, A. M. (2011). Organizações de Economia Social: o que as distingue e como podem ser sustentáveis. *Fluxos & Riscos*, pp. 29-53. Obtido em abril de 2018, de <http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/8066/12.pdf?sequence=1>

NAMORADO, R. (janeiro de 2017). *O que é a economia social? Economia Social em Textos, número 1*. Obtido em abril de 2018, de http://www.cases.pt/wp-content/uploads/2017/02/Economia_Social-em-Textos1.pdf

OBSERVATÓRIO DA ECONOMIA SOCIAL PORTUGUESA. (2011). *A economia social: conceito proposto pelo OBESP*. Obtido de http://www.cases.pt/wp-content/uploads/OBESP_Conceito_de_Economia_social_09_DEZ_2011.pdf

QUINTÃO, C. (2004). *Terceiro Setor – elementos para referência teórica e conceptual*. V Congresso Português de Sociologia, *Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Ação*. Obtido em abril de 2018, de <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/54377/2/ISWP52004000122487.pdf>

QUINTÃO, C. (abril de 2011). *O terceiro setor e a sua renovação em Portugal. Uma abordagem preliminar. Is Working Paper. 2ª Série*. Obtido em abril de 2018, de <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/54358/2/ISWP22011000122410.pdf>





SONTAG-PADILLA, L. M., STAPLEFOOTE, L., & MORGANTI, K. G. (2012). *Financial Sustainability for Nonprofit Organizations*. Obtido em abril de 2018, de https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR100/RR121/RAND_RR121.pdf

SOUSA, S. (s.d.). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social num contexto de crise económica*. Obtido em abril de 2018, de http://www.ipi.pt/files_upload/documentation/201205081611030.Estudo_CNIS-BCP_Parcial.pdf







ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO SOCIAL *VERSUS* PROJETO ÉTICO POLÍTICO PROFISSIONAL: UMA DISCUSSÃO NECESSÁRIA

Giovanni Alves

Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva – INCA/Brasil

Luciana da Silva Alcantara¹

Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva – INCA/Brasil

Brenda Gomes dos Santos²

Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva – INCA/Brasil

Joyce Helena Martins Leal³

Prefeitura Municipal de Três Lagoas – Mato Grosso do Sul/Brasil

Jorge Cavalcante da Silva⁴

Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva – INCA/Brasil

Resumo

O presente artigo tem como objetivo problematizar, a partir da perspectiva dialética, a prática do assédio moral no âmbito do Serviço Social, compreendendo que este desencadeia, além do dano moral, repercussões devastadoras, tais

¹ Doutora e Mestre em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Assistente Social da Pediatria do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva – INCA/Brasil.

² Especialista em Oncologia pelo Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva – INCA/Brasil. Assistente Social.

³ Especialista em Oncologia pelo Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva – INCA/Brasil. Assistente Social na Prefeitura Municipal de Três Lagoas – Mato Grosso do Sul/Brasil.

⁴ Especialista em Oncologia pelo Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva – INCA/Brasil. Assistente Social.





como desgaste psicológico, sofrimento e adoecimento no trabalho. O estudo realizado baseou-se na experiência dos autores enquanto assistentes sociais e na pesquisa bibliográfica, cujo escopo foi limitado às intervenções voltadas ao assédio moral no Serviço Social. Foram consultadas as seguintes bases de dados: Pubmed, SciELO e BVS Regional. Os termos-chave, utilizados em associação, foram: assédio moral (*acedio moral, moral harassment, mobbing*) e serviço social (*servicio social, trabajo social, social work*). Como resultado da pesquisa, foi encontrado apenas um trabalho científico na plataforma SciELO sobre o assédio moral no âmbito específico do Serviço Social. Contudo, a literatura acadêmica apresenta uma vasta produção sobre o conceito de assédio moral e verifica-se a abordagem da temática em muitos trabalhos, sem que o termo seja propriamente utilizado. Desse modo, a vivência profissional e a revisão de literatura em torno do conceito possibilitaram aos autores a consideração de que o assédio moral está presente nos diversos espaços sócio ocupacionais nos quais estão inseridos os assistentes sociais, gerando efeitos deletérios na saúde física e mental desses profissionais. Enfatiza-se que a prática do assédio moral no interior da categoria revela uma clara contradição em relação aos pressupostos do Projeto Ético Político profissional que norteia a profissão e trata-se de uma temática ainda pouco abordada no meio acadêmico.

Palavras-chave: Assistente Social; Assédio moral; Adoecimento; Projeto Ético Político.

Introdução

O interesse pela temática do assédio moral no âmbito do Serviço Social teve origem a partir da experiência dos autores enquanto assistentes sociais – três residentes e uma staff, servidora pública federal – em um hospital público federal, referência em Oncologia no Brasil. Nesse sentido, destaca-se que as Residências Multiprofissionais em saúde estão voltadas à complementação da formação dos profissionais "em serviço", ou seja, os campos recebem graduados em diversas áreas – assistentes sociais, fisioterapeutas, nutricionistas, enfermeiros, fonoaudiólogos, farmacêuticos, físicos médicos, odontólogos e psicólogos – mediante a realização de um processo seletivo e, por um período de dois anos, essas diversas categorias não médicas vivenciam um complexo de atividades que extrapolam o limite da sala de aula, articulando teoria e prática na pós-graduação *lato sensu*.





No decorrer desses dois anos, ocorre um rodízio que permite aos discentes do primeiro ano (R1) o conhecimento de diversos setores em seus respectivos campos de atuação para, no segundo ano do programa, haver a fixação do residente que já concluiu o rodízio (R2) em uma determinada clínica, onde permanecerá até a conclusão da especialização, cujo desfecho é a apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso (TCR).

No contexto da Residência Multiprofissional em Oncologia do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA), foi organizado o livro intitulado *Diálogos em Saúde Pública e Serviço Social: a Residência Multiprofissional em Oncologia*, no qual foram entrevistadas duas residentes de Serviço Social nas duas fases do programa: uma que havia ingressado recentemente (R1) e outra já fixada em clínica de referência (R2). Na entrevista realizada com a residente R2, que é uma das autoras do presente trabalho, várias questões foram levantadas pela discente e vão ao encontro do exposto em muitos estudos que abordam indícios do que vem sendo considerado como assédio moral no contexto da Residência.

É válido salientar, contudo, que o nosso objetivo com o presente estudo foi o de abordar a temática do assédio moral para além da Residência, compreendendo que tal violência ocorre em diferentes espaços sócio ocupacionais nos quais o assistente social desenvolve suas atividades. Para cumprirmos tal objetivo, realizamos a pesquisa bibliográfica, cujo escopo foi limitado às intervenções voltadas ao assédio moral no Serviço Social. Foram consultadas as seguintes bases de dados: Pubmed, SciELO e BVS Regional. Os termos-chave utilizados, em associação, foram: assédio moral (*acedio moral, moral harassment, mobbing*) e serviço social (*servicio social, trabajo social, social work*). Como resultado, foram encontrados 353 trabalhos com os termos *moral harassment* e *mobbing* na plataforma Pubmed e nenhum em referência ao Serviço Social. De forma semelhante, nas plataformas SciELO e BVS Regional foram encontrados, respectivamente, 31 e 131 estudos com os termos-chave *acedio moral, moral harassment, mobbing*, sendo encontrado apenas um estudo na plataforma SciELO cuja abordagem aproxima-se ao objetivo enunciado no presente trabalho: a discussão do assédio moral especificamente no âmbito do Serviço Social.

Desse modo, sinalizamos a importante lacuna de produções acadêmicas que abordem a temática no interior da categoria profissional, o que indica a invisibilidade ou mesmo a naturalização das situações de violência nos diversos espaços sócio ocupacionais nos quais atuam os assistentes sociais, o que





evidencia uma clara contradição em relação ao Projeto Ético Político defendido pelo Serviço Social, que tem como um de seus propósitos centrais o compromisso com a ética profissional.

1. Assédio moral e trabalho

Partindo da compreensão de que as formas como as pessoas vivem e trabalham se expressam nas formas como elas adoecem (Vorcaro, 1988), a análise é realizada a partir da perspectiva de determinação social do processo saúde-doença, uma vez que esse referencial teórico nos permite compreender os impactos do padrão de organização da sociedade sobre o modo como “continuam a adoecer e morrer os trabalhadores”⁵. Considera-se, aqui, a interpretação do trabalho como sendo “o eixo fundamental da sociabilidade humana, [uma vez que] as relações sociais construídas pela humanidade, desde as mais antigas, sempre se assentaram no trabalho como fundamento da própria reprodução da vida.” (Granemann, 2009, p. 3-4).

A acumulação flexível, proveniente da crise capitalista na década de 1970 e das profundas transformações decorrentes da divisão internacional do trabalho na década de 1990, acentuou a exploração dos trabalhadores. Reduziu-se a proteção trabalhista, o que abriu espaço para a intensificação do trabalho, aumento da informalidade, precarizando o trabalho e a saúde da força de trabalho.

De fato, um relevante aspecto concernente à categoria trabalho é o fato de que o trabalhador, considerado enquanto força de trabalho, encontra-se subordinado aos interesses do empregador. Trata-se de uma forma exclusivamente humana, enquanto condição necessária à manutenção da subsistência. Dito de outro modo, como indica Marx (2013), o trabalhador é a força de trabalho em ação, num intercâmbio direto entre o homem e a natureza. Ao vender sua força de trabalho, no entanto, “é imensa a distância histórica que medeia entre sua condição e a do homem primitivo com sua forma ainda instintiva de trabalho” (Marx, 2013, p. 211).

Ao refletirmos sobre o mundo do trabalho e suas expressões recentes, podemos visualizar claramente aspectos que, de alguma forma, corroboram para que a prática do assédio moral adquira uma dimensão considerável no ambiente laboral. Heloani e Barreto (2018, p.25) destacam que as relações de simpatia, não necessariamente sinceras ou profundas, mas ‘aparentes’ são estimuladas. E valorizam-se relações sociais impessoais, características do

⁵ Alusão ao estudo “De que adoecem e morrem os trabalhadores” (Ribeiro e Lacaz, 1984)





Estado, porque parece ser mais importante o individualismo, o ritualismo de polidez, a cultura da aparência, da máscara da alegre (e descompromissada) cordialidade.

Nesse sentido, é válido ressaltar que o assédio moral constitui uma prática consideravelmente antiga, sendo comum a indagação em torno de suas manifestações e do seu significado. No que tange à definição, temos que o assédio moral é a “exposição do trabalhador a situações humilhantes, geralmente repetitivas e prolongadas, durante a jornada de trabalho, por parte de seu superior hierárquico, que o ridiculariza e hostiliza, provocando constrangimento, insegurança, estresse etc”⁶. Para Oliveira (2013), trata-se de uma violência multilateral e continuada, sendo esta última uma de suas características principais, no intuito de excluir a vítima do mundo do trabalho. Verifica-se que há um movimento para que ocorra seja o pedido de demissão, ou a aposentadoria precoce, ou o afastamento para tratamento de saúde.

Embora tal exposição a situações vexatórias e à violência psicológica possa ocorrer com certa frequência no ambiente de trabalho, não raro, os trabalhadores que são alvo das investidas assediantes podem, equivocadamente, considerar que os dilemas enfrentados no cotidiano laboral são de sua responsabilidade ou, ainda, comuns a outros trabalhadores, desencadeando um processo de naturalização do assédio. Neste contexto, Dejours e Bègue (2010) ressaltam a preocupação com os suicídios relativos às pressões vivenciadas no trabalho e que não são devidamente problematizadas nos espaços laborais.

Na mesma direção, a reversão desse contexto de naturalização do assédio pode ser viabilizada com o acesso à informação sobre a temática. Ao fazermos um resgate histórico sobre a origem do termo, temos que o seu emprego pioneiro foi utilizado em estudos psicológicos sobre as relações de trabalho, mais precisamente no ano de 1976, por Carroll Brodsky, debruçando-se sobre o conhecimento do que posteriormente seria denominado assédio moral. Em 1989, Heinz Leymann utilizou a expressão *mobbing* como forma de distinguir esta modalidade de violência psicológica vivenciada por adultos da que ocorre entre adolescentes, o *bullying*. Em complemento, Oliveira (2013, p.129) resgata que

A expressão harcèlement (assédio moral), na França; bullying (tiranizar) na Inglaterra; mobbing (molestar), nos Estados Unidos ou murahachibu (ostracismo social), no Japão correspondem ao que, nas leis ou projetos de lei brasileiras, denomina-se de

⁶ Fonte: Dicionário Michaelis. *Assédio Moral*. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?id=Gp7M>>. Acesso em: 8 abr. 2019.





assédio ou coação moral. Um dos trabalhos pioneiros sobre o assunto foi o da jornalista inglesa Andréa Adams que, em 1995, denunciou, em seu livro, o assédio moral como uma forma de psicoterrorismo.

Soares e Oliveira (2012) ressaltam que nas duas últimas décadas houve um avanço das produções sobre o assédio moral no trabalho, com destaque para os trabalhos que afirmam a necessidade de programas preventivos, tendo em vista a quantidade de problemas de saúde vivenciados pelos trabalhadores em seus espaços laborais. Exemplo disso foram os 353 trabalhos encontrados em nossa pesquisa com os termos *moral harassment* e *mobbing* na plataforma Pubmed. De forma semelhante, nas plataformas SciELO e BVS Regional foram encontrados, respectivamente, 31 e 131 estudos com os termos-chave *acedio moral*, *moral harassment*, *mobbing*.

No que tange à legislação, destaca-se que a Constituição Federal brasileira de 1988, artigo primeiro, item III, preconiza a dignidade da pessoa humana. Em complemento, o artigo terceiro, item IV, destaca como objetivos fundamentais: a promoção do bem de modo universal, sem preconceitos relativos à raça, sexo, origem, cor, idade, entre outras formas de discriminação, bem como o artigo quinto assegura o direito à dignidade, honra e igualdade através do ressarcimento por dano material, moral ou à imagem. Trata-se, portanto, de ato considerado ilícito, uma vez que o caráter abusivo do assediador pode desencadear uma ação judicial para indenização por danos morais.

Ressalta-se, diante do exposto, que o assédio moral é uma prática que precisa ser problematizada pela categoria do Serviço Social, tanto por estar relacionada à exploração da força de trabalho e derivar das relações que se estabelecem nos espaços de atuação como, também, por representar uma nítida contradição em relação aos pressupostos do Projeto Ético Político da profissão, conforme abordado no tópico a seguir.

2. Serviço Social e Projeto Ético Político: notas introdutórias

O Serviço Social no Brasil nasce na década de 1930 com características clientelistas e caritativas, vinculado a práticas filantrópicas da igreja católica. Apenas na década de 1960 se começa a repensar, mesmo que de forma embrionária, em novas formas de atuação profissional. É a partir dessa busca por renovação profissional que são reestruturadas a identidade e o trabalho do assistente social. Neste solo histórico tem origem, também, o Movimento de





Reconceituação do Serviço Social na América Latina, sendo fomentado pelos questionamentos dos assistentes sociais, frente à necessidade de renovação teórico-prática da profissão, com posicionamento crítico em relação às formas de dominação da ordem burguesa. Além disso, o cenário histórico da época era marcado por lutas que visavam transformações, uma vez que diversos países da América Latina encontravam-se em meio a ditaduras militares.

Marcado por tal contexto, a vanguarda do Serviço Social buscou repensar uma atuação que respondesse à realidade social brasileira, por meio da ampliação do horizonte analítico, desnudando a intensa culpabilização concentrada no ataque aos hábitos ou ao modo de vida usuários dos serviços, revelando que as raízes da "questão social"⁷ são mais profundas: advém da desigualdade gerada pelas formas de exploração da sociedade capitalista. E, com essas mudanças, novos direcionamentos foram colocados ao Serviço Social, tanto do ponto de vista de sua práxis, de sua intervenção nas demandas, quanto do ponto de vista da construção de seu corpo de conhecimentos, ou seja, de sua teoria e metodologia de ação. Assim, tornou-se necessária a perspectiva de um projeto ético-político que oferecesse um arcabouço ético condizente com as reais necessidades da população brasileira.

No final da década de 1970, com o Congresso da Virada, a categoria do Serviço Social buscou reformular seu código de ética e os parâmetros em que este deveria se pautar. O projeto ético-político constitui na profissão de serviço social o seu posicionamento político-ideológico e, assim, auxilia na detecção das raízes dos problemas inerentes ao trabalho dos assistentes sociais. Sendo assim, é nesse projeto que os assistentes sociais encontram as bases para a representação e consolidação do seu papel na sociedade. Pode-se afirmar que o projeto ético-político vigente é resultado de uma construção coletiva dos processos de reformulação dos projetos profissionais construídos nas origens da profissão e que representa uma ruptura referenciada nas conquistas dos dois mais recentes Códigos (1986 e 1993), assim como nas revisões curriculares de 1982 e 1986, em complemento ao conjunto de seus avanços teórico-práticos construídos no processo de renovação profissional, a partir da década de 1960.

Braz (2007) afirma que o Projeto Ético Político é uma construção coletiva, que envolve sujeitos individuais e coletivos em torno de uma determinada valoração ética, estreitamente vinculada a determinados projetos societários

⁷ Segundo Barroco (2010) a profissão vincula-se as demandas sócio-históricas que incidem sobre o enfrentamento das sequelas da "Questão Social", por partes do Estado e das classes dominantes, no contexto do capitalismo monopolista. É possível considerar que essas determinações são universais; mas que só existem pela mediação de suas formas históricas particulares.





presentes na comunidade, que se relacionam com os diversos projetos coletivos (profissionais ou não) em disputa na mesma sociedade.

Já os projetos societários, além de seus parâmetros profissionais, são também atravessados por projetos de classe e pelas determinações históricas mediadas pelas forças sociais que influenciam na manutenção e/ou nas possíveis mudanças dos projetos profissionais. Desta forma, assim como as mudanças ocorridas no âmbito da profissão, que, nas décadas anteriores, reformularam seus códigos de ética, alterando o projeto ético-político para uma visão mais crítica da sociedade, este projeto hegemônico pode continuar a ser reformulado a partir das formas de posicionamento que os profissionais contemporâneos possam ter e a partir das condições históricas que estamos vivenciando atualmente. Desse modo, é possível que a profissão retroceda ou avance, de acordo com as transformações societárias e com os anseios provenientes da própria categoria. Por isso, necessariamente, o projeto ético-político profissional precisa garantir as conquistas no campo teórico-metodológico para se manter crítico e combativo.

3. Assédio moral nos espaços sócio ocupacionais do assistente social versus Projeto Ético Político da profissão

Ao considerarmos as repercussões do assédio moral e seus impactos para a saúde mental dos trabalhadores, é importante frisar a publicação, no ano de 2015, de uma cartilha elaborada pelo Ministério da Saúde brasileiro, intitulada *Assédio Moral: conhecer, prevenir, cuidar* (Brasil, 2015). Na publicação em referência, as relações profissionais consideradas “saudáveis” são aquelas nas quais a ética integra o cotidiano, problematizando em contrapartida o quanto o contexto contemporâneo e as mudanças no mundo do trabalho têm contribuído para que os espaços institucionais estejam marcados pela violência e desrespeito. Nessa direção, o Ministério da Saúde brasileiro (Brasil, 2015, p.12) reconhece que

Qualquer que seja a direção do assédio, a continuidade e a intensidade desse processo impacta na autoestima do assediado, muitas vezes bloqueando psiquicamente a capacidade de defesa da pessoa. A perda do autoconceito e a predominância do sentimento de inutilidade minam a dignidade e o autorrespeito.

Trata-se de um processo muitas vezes naturalizado, devido ao *status* institucional dos profissionais agressores, que costumam apresentar um “capital





político”, sendo recorrentemente “hábeis em decisões difíceis e polêmicas, apresentando eficiência e eficácia em seu desempenho em curto prazo, apesar da arrogância e do menosprezo com que tratam seus subordinados”. (Brasil, 2015, p.14). Muitos profissionais recorrem a “atalhos” diante do assédio sofrido, como por exemplo, pedir uma transferência de setor para outro na busca de uma solução que se torna apenas paliativa. É importante ressaltar, contudo, que a violência pode ocorrer entre pares, de diferentes níveis hierárquicos, sendo as repercussões igualmente nocivas à saúde mental dos assediados.

Em revisão de literatura realizada por Hermenegildo e Louzada (2012), as autoras, se debruçaram sobre os trabalhos que abordaram o assédio moral na perspectiva do adoecimento mental no Brasil, apontaram que a relação assédio-saúde mental é estabelecida em poucos trabalhos científicos, com estudos concentrados em poucas regiões do país.

Segundo Marques et.al (2012), o assédio moral no local de trabalho trata-se de um fenômeno que, em geral, ocorre por se tratar de instituições onde prevalecem situações hierárquicas assimétricas, que não são de domínio público e/ou são tratados de maneira reservada. No entanto, o que se percebe é que tal fato é universal, tendo manifestações na comunidade internacional e nacional.

No que se refere a residência, Marques et.al (2012) apontam se tratar de um período de intensa cobrança e expectativa, sendo altamente estressante, no qual a depressão, burnout, irritabilidade, ansiedade, abuso de substâncias e alterações do humor são comuns nesse período, uma vez que, cerca de 98,9% dos acadêmicos, residentes, enfermeiras e staffs já sofreram ao menos um episódio de assédio, abuso ou intimidação. Destaca-se que os cargos mais próximos das atividades clínicas são os mais suscetíveis a cometer o assédio moral (preceptoria, coordenação e residentes mais velhos).

O estudo de Marques et. al. (2012), mostra que dentre os sentimentos explicitados, encontra-se a tristeza, decepção, incapacidade e falta de competência, confirmando, assim, como o impacto emocional do assédio é de fato negativo e profundo. Os autores ressaltam que os entrevistados “referiram sequelas, principalmente do tipo psíquico, 65,9% dos assediados. [...] O sexo feminino se mostrou tão suscetível ao assédio quanto o masculino, mas sofreu significativamente mais sequelas.” (Marques et.al, 2012, p.405). Em complemento, acrescentam que

Foram entrevistadas 105 pessoas, das quais a maioria tinha idade menor que 28 anos (78,1%, n = 82), era do sexo feminino (79,0%, n = 83), estava no primeiro ano de residência (52,4%, n = 55) e era da área médica (59,0%, n = 62). Quarenta



e quatro residentes relataram ter sofrido assédio moral, uma prevalência de 41,9%. (Marques et.al, 2012, p.403).

Conforme informado anteriormente, a entrevista concedida pela então residente (R2), Leal (2018), à publicação *Diálogos em Saúde Pública e Serviço Social* deu origem ao interesse dos autores deste estudo em relação ao reconhecimento e pesquisa em torno da temática do assédio moral nas relações de trabalho do assistente social. Um aspecto essencial presente nas respostas de Leal (2018) às perguntas da entrevista foi o forte sentimento de depreciação profissional em decorrência de sua inserção enquanto residente no hospital, numa relação assimétrica com as staffs da equipe, sentindo-se excluída dos espaços de interação profissional e impossibilitada de cuidar da própria saúde.

[...] Aponto ainda, como dificuldade, a dualidade entre estar em processo de formação e assumir responsabilidades profissionais, ora compondo as escalas dos serviços como parte da equipe, ora sendo equiparada à estagiária (sem autonomia profissional) e sendo sempre excluída dos espaços coletivos de discussão (como reuniões de equipe), representando uma posição de subalternidade dentro da nossa própria categoria [...], tem a questão da nossa não liberação para tratamento de saúde, sendo necessário compensar os dias de afastamento, mesmo com a apresentação dos atestados médicos. São dois anos vinculados a um programa de dedicação exclusiva, então é impossível não passar por situações de adoecimento, inclusive algumas que são geradas pelo desgaste em decorrência da própria residência. Eu me vi, por muitas vezes, deixando de realizar os próprios cuidados em relação à minha saúde para estar na residência, sendo contraditório ser um profissional de saúde e não cuidar da própria saúde. (Leal, 2018, p. 276).

Nesse sentido, no âmbito da atuação do assistente social na Saúde, um documento de importante relevância foi elaborado pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2010), intitulado *Parâmetros para atuação de Assistentes Sociais na política de saúde*, na perspectiva de

[...] responder, portanto, a um histórico pleito da categoria em torno de orientações gerais sobre as respostas profissionais a serem dadas pelos assistentes sociais às demandas identificadas no cotidiano do trabalho no setor saúde e àquelas que ora são requisitadas pelos usuários dos serviços, ora pelos empregadores desses profissionais no setor saúde. (CFESS, 2010, p. 11-12).

Contudo, verifica-se que a existência de parâmetros para a atuação na área da saúde carece de reafirmação constante nos espaços laborais, tendo em vista





relatos como os de Leal (2018) e Marques et. al. (2012), que apontam para a ocorrência do assédio moral no âmbito da Residência em Saúde.

Em artigo⁸ que foi resultado da dissertação de mestrado que analisou a prática do assédio moral com enfoque nos(as) trabalhadores(as) assistentes sociais, Silva e Raichelis (2018, p. 582) apontaram como resultados “situações vexatórias e humilhantes a que são submetidos os(as) profissionais, que se repetem e se prolongam durante a jornada de trabalho, provocando danos morais, sofrimento, desgaste mental e adoecimento”. Em um dos relatos das assistentes sociais entrevistadas para o estudo, evidencia-se o sofrimento da profissional, docente universitária de Serviço Social, em decorrência de sua defesa em relação a uma colega do campus:

O assédio se iniciou com a chefe em relação à assistente social por motivos pífios. Pela defesa que eu e outra colega professora fizemos da profissional também passamos a sofrer o assédio moral que se materializava em pedidos que burocratizavam o nosso trabalho e nos colocavam como “destruidoras” do Departamento de Serviço Social da universidade [...]. (Silva e Raichelis, 2015, p.595).

Tal relato demonstra que, no mesmo espaço universitário, onde são defendidos direitos e o próprio projeto ético político profissional, ocorre a cruel prática do assédio moral. A análise realizada pelas autoras observou ainda o impacto da flexibilização das relações trabalhistas, resultando em precarização e aprofundamento da opressão no ambiente laboral, não obstante o trabalho assumir um papel central na constituição da identidade do trabalhador. Ressaltam que a temática do assédio moral ganhou destaque na década de 1990, com as publicações de Marie-France Hirigoyen (2012)⁹. Sobre esta autora em particular, é importante enfatizar a sua contribuição com a publicação do livro *Harcèlement moral: la violence perverse au quotidien*. A divulgação da obra possibilitou um importante movimento político e social de enfrentamento a essa modalidade de violência laboral, ratificando o termo “assédio moral”. (Hirigoyen, 2011).

⁸ Sendo o único estudo encontrado na plataforma SciELO que versa sobre o assédio moral na categoria profissional, de acordo com a pesquisa realizada. Vide: Silva, O. D. da; Raichelis, R. (2015) O assédio moral nas relações de trabalho do (a) assistente social: uma questão emergente. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 123, 582-603.

⁹ Marie-France Hirigoyen, pesquisadora francesa, psiquiatra, psicanalista, debruçou-se em torno da compreensão de que o mundo do trabalho está se revestindo de um caráter cada vez mais penoso, baseado em exigências e onde se trabalha cada vez mais e em condições psicologicamente cada vez mais duras. (Hirigoyen, 2011).





Salienta-se, nesse sentido, que apesar das ocorrências de assédio moral serem tão antigas quanto a própria existência do trabalho, a discussão sobre a temática no Brasil é bem recente e incipiente, ainda mais no âmbito da categoria Serviço Social. É possível identificar o quanto questões inerentes ao mundo do trabalho podem representar riscos à perspectiva crítica do projeto ético político da profissão, o que promove impactos deletérios não somente à saúde das vítimas do assédio moral, como também à ética de um coletivo de profissionais.

Considerações Finais

Diante de uma temática tão complexa quanto o assédio moral, especialmente quando o abordamos no âmbito do Serviço Social, partimos da compreensão de que a ética constitui um compromisso e um dever essencial de todo assistente social. O assédio moral está presente, de diferentes maneiras, nos mais diversos espaços de atuação de assistentes sociais. Identificar esse tipo de “prática” e enfrentá-la profissionalmente é respeitar e agir de acordo com os princípios do código de ética da categoria, vinculados à construção de um projeto societário superior.

Contudo, verifica-se que tal agir ético pode estar comprometido nos espaços de trabalho do assistente social, não somente pela ação antiética de profissionais de outras categorias como, também — e o que é extremamente contraditório —, por assistentes sociais que ocupam determinadas posições hierárquicas que podem favorecer a prática do assédio, seja individual ou coletivo. Acreditamos, desse modo, que as relações e as condições que ocorrem o assédio podem se alterar de acordo com o espaço sócio ocupacional em que estiver inserido o assistente social. O enfraquecimento, ou mesmo a ruptura com esta “prática”, só se torna possível por meio de estratégias dentro do nosso fazer profissional diário. Uma destas estratégias é o fortalecimento da nossa autonomia, enquanto um exercício afirmativo, em consonância com o código de ética profissional frente às situações de assédio. Mesmo que tal autonomia seja apenas relativa, esta é, constantemente, condicionada e tensionada pelas relações sociais existentes nos espaços de disputa de poder e contradições presentes na nossa sociedade, na qual se desenvolve o fazer profissional do assistente social.

Propomos, diante do exposto, uma reflexão e uma problematização em torno da violência cotidiana e muitas vezes velada ou naturalizada a qual são submetidos os profissionais assistentes sociais — sejam eles residentes, servidores públicos, com vínculo privado, contratados, etc — cuja formação aca-





dêmica é voltada à defesa dos Direitos Humanos e da dignidade humana. Assim, concluímos o estudo ressaltando a importância de trabalhos futuros que versem sobre a temática, aprofundando-a e trazendo outros elementos a serem discutidos pela categoria.

Referências bibliográficas

- AGUIAR, S. M. Z. (2003). A presença da ética como compromisso ético-político na Formação do Assistente Social. *Revista capital científico*, 1(1), 115-122.
- ALMEIDA, G.N. (2011). Assédio moral no serviço público: uma revisão sobre as implicações na saúde dos trabalhadores e o aporte normativo brasileiro. *Monografia* (Especialização em Gestão do Trabalho e Educação na Saúde) – Departamento de Saúde Coletiva, Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz.
- BARROCO, M. L. S. (2010). *Ética: Fundamentos sócio-históricos*. 3ª edição. São Paulo: Cortez Editora.
- BRAZ, M. (2007). A hegemonia em xeque. Projeto ético-político do Serviço Social e seus elementos constitutivos. *Revista Inscrita – CFESS*, ano VII, nº X.
- BRASIL. (2015). Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Assuntos Administrativos. Assédio moral: conhecer, prevenir, cuidar / Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva, Subsecretaria de Assuntos Administrativos. – Brasília.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. (2010) Parâmetros para atuação de Assistentes Sociais na política de saúde. In série: *Trabalho e projeto profissional nas políticas sociais*. Brasília (DF).
- DEJOURS C. & BÈGUE, F. (2010). *Suicídio e trabalho: o que fazer?* Brasília: Paralelo 15.
- GRANNEMAN, S. (2009). O processo de produção e reprodução social: trabalho e sociabilidade. *Serviço Social: Direitos Sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS.
- HERMENEGILDO, A.C.P. & LOUZADA, R.C.R. (2012). Assédio moral e saúde mental: uma revisão bibliográfica. *Revista Ensaios: "Tecendo Redes"*, 1(6) , 49-66.
- HIRIGOYEN, M-F. (2011). *Assédio moral: a violência perversa no cotidiano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- LEAL, J. H. M. (2018). Entrevista realizada com as assistentes sociais residentes e especializandas em Oncologia. In: *Diálogos em Saúde Pública e Serviço Social: a Residência Multiprofissional em oncologia* / Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva; organizado por Kassia de Oliveira Martins Siqueira, Luciana da Silva Alcantara, Ana Raquel de Mello Chaves e Renata Cristina Mendes Lima. – Rio de Janeiro: Inca.





MARQUES R.C; Filho E.D.M; PAULA G. S & SANTOS R.R. (2012). Assédio Moral nas Residências Médica e Não Médica de um Hospital de Ensino. *Revista brasileira de educação médica*, 36(3), 401-406.

MARX, K. (2013). *O Capital: para a crítica da economia política*. Livro I, volume II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

OLIVEIRA, E.S. (2013). Assédio Moral: Sujeitos, Danos à Saúde e Legislação. *Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho do Paraná*, 2(16), 128-147

RIBEIRO, H. P. & LACAZ, F. A. C.(1984). *De que Adoecem e Morrem os Trabalhadores*. São Paulo: DIESAT/IMESP.

SILVA, O. D. da & RAICHELIS, R. (2015). O assédio moral nas relações de trabalho do (a) assistente social: uma questão emergente. *Serviço Social & Sociedade*, 123, 582-603.

SOARES A, OLIVEIRA J.A. (2012). Assédio moral no trabalho. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, 37(126), 195-202.

VORCARO, A. R. (1988). De que adoecem e morrem os trabalhadores? *Psicologia, Ciência e Profissão*, 8(2), 37-38.



COMÉRCIO JUSTO OU COMÉRCIO INJUSTO?

Manuel Carlos Nogueira

Instituto Superior de Serviço Social do Porto

Resumo

Tendo origem através dos movimentos contestatários vigentes nos anos sessenta, o comércio justo defende que os produtores e trabalhadores dos países em desenvolvimento devem receber uma compensação justa pelos produtos exportados para os países desenvolvidos. Essa compensação ficou denominada como prémio social, que se destina a regular as falhas de mercado que o comércio livre internacional não consegue colmatar.

Apesar do enorme crescimento a nível mundial, o comércio justo ainda representa uma pequena parcela do comércio total, dado que muitos consumidores dos países desenvolvidos, ou não tomaram ainda conhecimento deste comércio, ou não acreditam nas suas virtudes.

Recentemente surgiu alguma literatura que procura dar voz aos que não acreditam nesta forma de comércio, dado que para estes autores as vantagens do comércio justo servem apenas para aumentar os lucros dos intermediários, mais do que promover uma justa repartição do rendimento.

Palavras-chave: Comércio justo, comércio mundial, economia solidária

1. Introdução

Uma das componentes da Economia Solidária é o comércio justo (*Fair Trade*). Esta economia também assenta em princípios de desenvolvimento local e desenvolvimento sustentável. Os participantes desta economia promovem a





solidariedade entre eles, procurando construir um novo caminho para a sociedade, através da redistribuição da riqueza de uma forma mais justa.

O denominado movimento de comércio justo, é um movimento surgido no seio da sociedade, na década de sessenta do século passado na Holanda (embora com algumas experiências promovidas nos Estados Unidos durante os anos quarenta) e reforçado pela criação em 1967 nesse mesmo país da *Fair Trade Organization*. Trata-se de um novo pensamento económico que preconiza que o produtor dos países em desenvolvimento ao exportar os seus produtos para os países desenvolvidos deve receber um justo valor pelas mercadorias que exporta. Trata-se de uma forma de comércio centrada na valorização ambiental e do ser humano e não na valorização do capital.

Para os defensores deste modelo, o comércio justo facilita a promoção da equidade social, valoriza e preserva o meio ambiente, remunera os produtores de uma forma justa e promove a segurança económica dos produtores. Anderson (2018), considera que o comércio justo permite superar as contradições do capitalismo, ao regular a distribuição dos rendimentos.

O movimento do comércio justo surge como uma forma de oposição a supostas práticas de exploração levadas a cabo pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento. O comércio justo é uma resposta natural ao fracasso do comércio livre para proporcionar meios de subsistência e oportunidades de desenvolvimento aos produtores e trabalhadores dos países mais pobres. Para os defensores deste tipo de comércio, sem padrões comerciais justos, o comércio livre atira para a pobreza milhões de pessoas, pois não fornece aos pequenos produtores e seus respetivos trabalhadores meios de subsistência seguros e sustentáveis.

Para Anderson (2018), as intervenções promovidas pelo comércio justo assumiram também carácter político em plena altura de processos de descolonização de alguns países africanos ao evitar que esses países ficassem reféns de práticas de caridade promovidas pelos países do Norte.

Ainda para Anderson (2018), o final dos anos oitenta ficou também marcado pela moda do consumo ecológico, sendo que os líderes do movimento de comércio justo encontraram uma oportunidade para ligar o conceito às novas abordagens da política de consumo. Assim, desta forma, esses líderes conseguiram transmitir que o comércio justo era uma escolha do consumidor moderno, conseguindo envolver diversos parceiros. Produtores, trabalhadores, consumidores e ativistas estariam envolvidos numa agenda global de mudança, em busca de padrões éticos de consumo responsável.





2. O comércio justo

Nicholls & Opal (2005), defendem que o comércio justo começou a ser caracterizado como uma solução para as falhas de mercado que o comércio internacional não resolvia. Ao comprarem produtos através do comércio justo, os consumidores poderiam ser agentes da mudança, enviando sinais para o mercado e para o poder político de que estavam interessados em práticas mais sustentáveis a todos os níveis.

Neste contexto, em 1988, o primeiro produto a ser certificado para este tipo de comércio foi o café. O preço do café nos mercados internacionais estava cotado a um preço inferior aos seus custos de produção, em virtude de a oferta do mesmo exceder claramente a procura. Este facto estava a provocar o êxodo rural de milhões de famílias, que nas cidades também dificilmente encontravam modos de vida. Mais tarde, produtores de chá, cacau, flores, plantas, açúcar, nozes e frutas aderiram também ao conceito, como forma de aumentarem os seus rendimentos. Todas estas iniciativas estão baseadas no conceito de solidariedade em contraposição à competição e à obtenção de lucro.

Para Dragusanu et al. (2014), a característica central do comércio justo é o preço mínimo a que um produto certificado pelo comércio justo pode ser vendido. Se o preço mundial for inferior a esse preço mínimo, o comprador compromete-se a pagar esse preço fixado, já que esse é o valor a que o produtor consegue remunerar os fatores de produção.

Ainda para Dragusanu et al. (2014), outra característica importante do comércio justo é o denominado prémio social. Este valor é pago pelo comprador e destina-se a melhorar a produtividade do vendedor, promover o associativismo nas comunidades locais e, ainda, contribuir para investimentos em infraestruturas sociais nas comunidades de origem dos produtos.

Mas, Dragusanu et al. (2014) apresenta ainda outras vantagens do comércio justo para o produtor e para as comunidades, como seja, o estabelecimento de contratos de comércio de longo prazo, facilidades de acesso ao crédito, proteção ambiental, melhoria de condições de vida e acesso dos produtores e seus trabalhadores a formação profissional.

Para Montagut & Vivas (2011), o comércio justo favorece a expressão de culturas e valores locais, ou seja, pretende que seja uma representação da realidade de uma cultura e não apenas um mero valor de troca.

Perante estas características, facilmente se depreende que os produtos comprados através do conceito de comércio justo são mais caros do que os





comprados nos mercados tradicionais, tendo o consumidor no mínimo estar disposto a suportar essa diferença.

Para Beldad & Hegner (2018), a intenção de um comprador de um produto certificado pelo comércio justo é identificar-se com o conceito e distinguir-se dos demais consumidores. Este processo de identificação cria valor para a marca e vínculo entre o consumidor e a marca, o que provoca benefícios afetivos para o consumidor e lucros suplementares a longo prazo para a marca.

No seu inquérito levado a cabo a cerca de 500 consumidores holandeses, Beldad & Hegner (2018), e com recurso a modelagem por equações estruturais, concluem que por questões éticas os consumidores estão dispostos a comprar esses produtos, apesar de incorporarem o denominado prémio social, principalmente os consumidores do sexo feminino.

Schenk (2019), refere que, apesar da passagem dos anos, o comércio justo continua em crescimento, pois no ano 2000 cada consumidor da Europa Ocidental gastava em média apenas 67 cêntimos em produtos do comércio justo, e em 2015 esse número subiu para cerca de 20 euros. Também recorrendo a validação científica através de modelagem por equações estruturais e mediante 2400 inquéritos validados e efetuados na cidade de Zurique, este autor é de opinião que este comportamento dos consumidores dos países do Norte está relacionado com a Teoria Valor-Crença-Norma, em que os princípios morais emergem dos sentimentos de responsabilidade pela pobreza, bem como por crescentes preocupações ambientais.

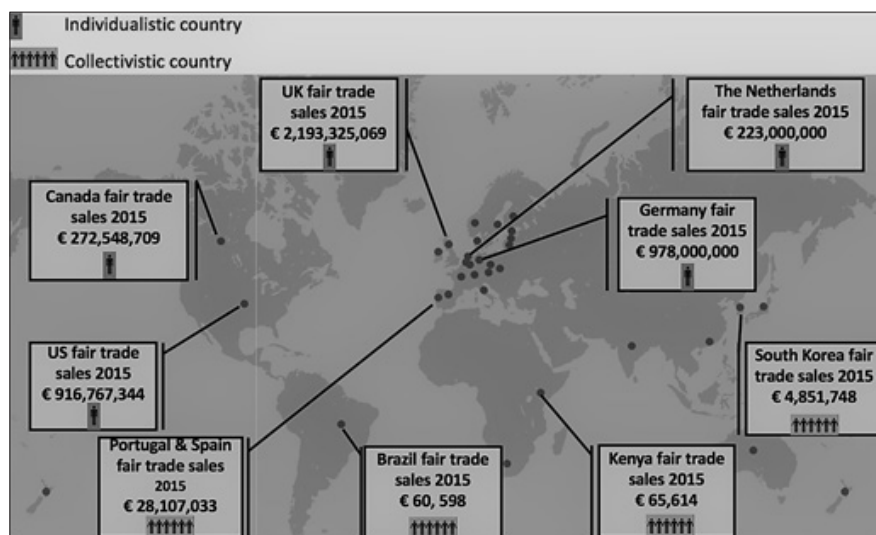
Num original estudo empírico levado a cabo em diversos países, Herédia-Colaço et al. (2019), concluem que o comportamento ético do consumidor provoca o aumento da probabilidade de comprar produtos certificados pelo comércio justo em relação aos não certificados. Assim, para estas autoras existe um mercado inexplorado com oportunidades para vender produtos certificados pelo comércio justo e com elevado potencial de crescimento.

Ainda para Herédia-Colaço et al. (2019), o comércio justo ainda não atingiu patamares mais elevados de vendas, por falta de comunicação com os consumidores e por falta de lhes prestar explicações sobre a importância de comprar produtos certificados pelo comércio justo. Para estas autoras, empresas e governos deveriam adotar um conjunto de iniciativas para estimular o consumo ético sendo que aí reside a pouca expressão que o comércio justo apresenta.





Figura 1 – Volume de vendas do comércio justo em 2015



Fonte: Herédia-Colaço *et al.* (2019)

A figura 1 evidencia o volume de negócios obtido em alguns países do mundo em 2015 através do comércio justo. Verificamos que o país que maior valor despende em produtos certificados pelo comércio justo é o Reino Unido, que nesse ano comprou mais de 2 mil milhões de euros, logo seguido pela Alemanha com 978 milhões de euros e pelos Estados Unidos com 916 milhões. Muito distantes destes valores, encontram-se Portugal e Espanha que em conjunto compraram apenas 28 milhões de euros no ano de 2015.

3. Críticas ao comércio justo

Em face do crescimento do comércio justo a nível mundial, no início deste século começaram a surgir algumas práticas contraditórias ao espírito inicial da iniciativa. Assim, têm surgido diversas críticas aos modelos de comércio justo. Krasnozhon *et al.* (2015), defendem que os benefícios do comércio justo a partir de determinada altura começaram a concentrar-se em grupos





de interesse. Os consumidores suportam os custos mais que suplementares do comércio justo como forma de cumprir uma consciência social, sendo que os comerciantes aumentam os seus lucros, porque praticam margens de venda claramente superiores aos valores praticados no comércio justo.

Kranozhon et al. (2015), referem ainda que o comércio justo ao invés de promover aumentos de produtividade, promove o seu decréscimo, pois os produtores ao verem assegurado o preço de venda não a procuram incrementar. Para este autor, os preços assegurados pelo comércio justo desincentivam o produtor a procurar alternativas mais produtivas.

De opinião de certa forma semelhante, Ruben (2012), salienta que o comércio justo usa a consciência social do consumidor dos países desenvolvidos, para poder praticar preços mais elevados em relação ao que é pago aos produtores, sendo que o comércio entre países não é o maior problema do desenvolvimento económico dos países mais pobres. Anderson (2018), denomina esta consciência do consumidor como responsabilidade social do consumidor, como forma de que a utilidade obtida pela aquisição de um bem foi estendida para além do preço, conveniência, confiabilidade e disponibilidade.

Para Kranozhon et al. (2015), o comércio justo restringe a concorrência e fornece uma rede de segurança para empresas ineficientes e recompensa os produtores por comportamentos não competitivos. Estes autores consideram ainda que desta forma a indústria doméstica está protegida da concorrência estrangeira, por práticas de *dumping*, e do progresso económico. Estes autores referem ainda que os produtores usam o comércio justo para isolar as suas ineficiências da salutar competição internacional, enquanto que os importadores usam o conceito de comércio justo para justificar margens elevadas de comercialização e obter lucros adicionais em relação aos que obteriam se comprassem no comércio internacional.

Por sua vez Zwolinski (2009), considera que o comércio justo provoca um efeito negativo nos países em desenvolvimento. Ainda que este autor reconheça mérito nos princípios do comércio justo, salienta que a evidência empírica demonstra exatamente o contrário. Os trabalhadores viram os seus salários aumentados apenas de uma forma residual, o emprego infantil não diminuiu, os trabalhadores não obtiveram qualificações adicionais e muitos ainda usufruem de salários abaixo do valor mínimo do país. Zwolinski (2009), refere ainda que os importadores cobram aos seus clientes um valor superior ao valor pago pelo comércio justo, aumentando desta forma os seus lucros, o que contribui para a descredibilização do movimento.





Com opinião semelhante Sidwell (2008), argumenta que o comércio justo constitui um risco moral, já que 90% do valor adicional pago pelo consumidor fica retido pelos comerciantes. Da mesma forma, Valkila et al. (2010), mas sem quantificar, refere que um número alargado de comerciantes beneficiam significativamente do comércio justo, mas sem compensarem os produtores.

Em relação ao prémio social que os produtores recebem, não é suficientemente clara a forma de fixação dos preços máximos, e que o movimento defensor do comércio justo deve ser escrutinado (Valkila et al., 2010).

Ainda para Valkila et al. (2010), as práticas de comércio justo não devem apenas ser válidas nos movimentos comerciais de Sul para Norte, mas também nos mercados domésticos do Sul e do Norte. Países do Sul também compram bens potencialmente abrangidos pelo comércio justo, mas nesse caso vigoram os preços do mercado mundial, pelo que, de acordo com Valkila et al. (2010), também nessas transações deveriam ser praticados preços do comércio justo.

Valkila et al. (2010), referem ainda que no atual modelo de comércio justo Norte-Sul pode ocorrer o risco dos países do Sul se especializarem em monoculturas (café, cacau, chá, flores, etc), o que em termos económicos provocaria uma excessiva dependência desses produtos. Qualquer alteração exógena na procura poderá provocar sérios riscos para os produtores e respetivos países.

Por sua vez Kocsis & Kulits (2019), são de opinião que alguns consumidores do comércio justo comprem esses produtos porque acreditam que são de qualidade superior, sendo que tal muitas vezes não corresponde à verdade. Trata-se de um custo externalizado pelos consumidores, sem obterem qualquer vantagem em termos de qualidade do produto.

Para Kimberley *et al.* (2015), consumidores que possuem uma elevada orientação social, não encaram os produtos do comércio justo como uma promoção da justiça social. Estes consumidores percecionam que as empresas do comércio justo não promovem a justiça social, visto que não acreditam que, através deste comércio, esta indústria procure maximizar através a equidade, melhorando as condições de vida dos produtores e trabalhadores desfavorecidos.

Por outro lado Kimberley et al. (2015), referem que consumidores que possuam uma baixa orientação social, apresentam uma maior tendência para comprar produtos certificados pelo comércio justo. Estas diferenças de atitude, segundo estes autores, derivam do facto de que o comércio justo ainda não conseguiu passar para o consumidor a mensagem do que pretende na realidade, pois muitos consumidores percecionam estes produtos como, por exemplo, apresentarem menos calorias ou serem mais saudáveis.



4. Conclusões

Apesar de representar apenas uma pequena parcela do comércio internacional, o comércio justo contribui em termos teóricos para uma melhor divisão dos rendimentos entre o Norte desenvolvido e industrializado e o Sul mais rural e em vias de desenvolvimento.

Nascido em plena época de contestação social, o comércio justo ainda não se conseguiu afirmar como uma verdadeira alternativa para a diminuição das assimetrias globais. Ao pagar o prêmio social, aos consumidores devem ser assegurados mecanismos de informação sobre onde efetivamente o seu dinheiro foi utilizado, para que não existam dúvidas sobre a real utilização dessas verbas.

Verifica-se também que, de uma maneira geral, os consumidores dos países desenvolvidos ainda desconhecem os conceitos do comércio justo. Ao ser uma atividade ainda relativamente desconhecida, não poderá obter uma maior adesão, encontrando assim dificuldades de afirmação.

Dado que os modelos de comércio livre (por ex: Teoria Ricardiana das vantagens comparativas), ainda não resolveram as assimetrias de rendimento entre os países, só com a intervenção de movimentos surgidos da sociedade civil é que se poderá chegar a uma sociedade global mais equitativa e mais inclusiva, sendo que para isso é necessário que existam mecanismos de controlo das operações e de informação ao consumidor. Não podem restar quaisquer dúvidas de que o prêmio social efetivamente reverte a favor dos produtores e dos trabalhadores dos países em vias de desenvolvimento.

Os países do Hemisfério Norte, têm que ter a certeza que, através das compras no comércio justo, os intermediários e os comerciantes não procuram obter vantagens económicas suplementares, que em termos éticos são claramente inaceitáveis.

Perante uma manifesta falta de informação e razoáveis dúvidas, os consumidores não aderem ao conceito, sendo que, se nada for feito, o comércio justo nunca se irá afirmar como uma verdadeira alternativa ao tradicional comércio mundial livre.

Referências bibliográficas

ANDERSON, M. (2018). Fair trade and consumer social responsibility exploring consumer citizenship as a driver of social and environmental change. *Management Decision*, 56 (3), 634-651.





BELDAD, A., & HEGNER, S. (2018). Determinants of Fair Trade Product Purchase Intention of Dutch Consumers According to the Extended Theory of Planned Behaviour. *Journal of Consumer Policy*, 41(3), 191-210.

DRAGUSANU, R., GIOVANNUCCI, D., & NUNN, N. (2014). The Economics of Fair Trade. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 217-236.

HERÉDIA-COLAÇO, V., VALE, R., & VILLAS-BOAS, S. (2019). Does Fair Trade Breed contempt? A cross-country examination on the Moderating role of brand familiarity and consumer expertise on product evaluation. *Journal of Business Ethics*, 156, 737-758.

KIMBERLY, R., STACEY, F., & JENNIFER, L. (2015). Is there a "Fair" in Fair-trade? Social dominance orientation influences perceptions of and preferences for Fair-trade products. *Journal of Business Ethics*, 130(1), 171-180.

KOCSIST, T., & KUSLITS, B. (2019). Multidimensional gap between producers, consumers and sustainability science in the food sector. *Periodica Polytechnica Social and Management Sciences*, 27(1), 9-16.

KRASNOZHON, L., SIMPOSON, D., & BLOCK, W. (2015). Fair Trade: Its real impact on the working poor. *The Review of Social and Economic Issues*, 1(2), 2015.

MONTAGUT, X., & Vivas, E. (2011). *Para onde vai o comércio justo?* Carcavelos: Sururu produções culturais.

NICHOLLS, A., & OPAL, C. (2005). *Fair trade: Market Driven, Ethical consumption*. Sage: London.

RUBEN, R. (2012). The impact of fair trade certification for coffee farmers in Peru. *World Development*, 40(3), 570-582.

Schenk, P. (2019). A Matter of Principle: Comparing Norm-Based Explanations for Fair Trade Consumption. *Journal of Consumer Policy*.

SIDWELL, M. (2008). *Unfair Trade*. London: ASI (Research), Ltd.

VALKILA, J., HAAPARANTA, P., & NIEMI, N. (2010). "Empowering coffee traders? The coffee value chain from Nicaraguan fair trade farmers to Finnish consumers". *Journal of Business Ethics*, 97(2), 257-270.

ZWOLINSKI, M. (2009). "Price going, non-worseness and distributive justice". *Business Ethics Quarterly*, 19(2), 295-306.





REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DOS GESTORES SOCIAIS EM RELAÇÃO ÀS PRÁTICAS DE EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE SUSTENTABILIDADE: AS IPSS DE CASTRO DAIRE COM RESPOSTAS SOCIAIS PARA A 3.^a IDADE

Mariana Pinto Maravilha

Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego, Instituto Politécnico de Viseu

Paula Marques dos Santos

Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego, Instituto Politécnico de Viseu

Resumo

As Organizações de Economia Social (OES) sentem, cada vez mais, necessidade de transformar os seus padrões de gestão e os seus profissionais. Por outro lado, o empreendedorismo social está a ser cada vez mais debatido no mundo atual. A conjugação destas problemáticas fortalecem a economia e provocam mudança destes contextos, assim como da região em que atuam.

A nossa investigação foi conduzida no concelho de Castro Daire, sendo sustentada por um enquadramento teórico e por dados extraídos a partir de dois instrumentos de recolha de dados, aplicados a todas as OES, com respostas para a terceira idade. Os resultados obtidos permitiram perceber a representação dos gestores/diretores dessas OES, relativamente aos conceitos de empreendedorismo e inovação social como instrumento estratégico de sustentabilidade, bem como da forma como os mesmos os implementam. Percebemos que as práticas e o conhecimento que os mesmos têm na área da gestão estratégica e inovação limitam a sustentabilidade organizacional, bem como





reduzem a capacidade de resposta às necessidades da população idosa. Ainda assim, observam-se gestores sociais preocupados com a diversificação e a personalização dos serviços prestados.

Palavras-chave: Organizações de economia Social; inovação e empreendedorismo social; representações sociais; gestão de organizações sociais.

INTRODUÇÃO

As OES sentem cada vez mais a pressão de responder aos constantes desafios sociais. Reforçar o conhecimento e a conduta dos gestores sociais das OES é um fator inevitável no ajustamento destas organizações, não só às atuais macroestruturas, como também ao nível micro, de cada região e local onde atuam.

Desde os anos de 1990 que a economia social tem crescido em termos de visibilidade e importância por ser uma área estratégica para Portugal. Reconhecida pela Lei de Bases de Economia Social, Soares, Fialho, Chau, Gageiro, & Pestana (2012) e Fernandes (2016) afirmam-na como um setor crucial capaz de promover um crescimento económico sustentável, já que conseguem gerar impacto na sociedade com a resolução dos problemas sociais, criando valor social através dos serviços prestados e mudança social que provocam.

Porém, o terceiro setor depara-se ainda com múltiplos e complexos desafios. Dois deles são as poucas políticas sociais específicas direcionadas para o terceiro sector e a sua sustentabilidade a médio e a longo prazo. Para (Quintão, 2011), estes desafios ultrapassam-se com a implementação de iniciativas com respostas alternativas aos problemas sociais, baseadas no empreendedorismo social e na inovação dos serviços.

A noção de empreendedorismo tem sido aplicada na resolução de questões sociais. Observa-se como um fenómeno atual e com elevada relevância na sociedade, um instrumento transformador da economia e da comunidade, o qual procura identificar e explorar oportunidades com o intuito de criar, de forma inovadora e sustentável, riqueza social para as OES (Carvalho, Bernardo, Sousa, & Negas, 2014).

De facto, o empreendedorismo social tem gerado um crescimento notório no terceiro setor. Para Armani (2001), citado por Silva (2014), a sustentabilidade das OES determina-se pela sua criatividade e capacidade para se reinventar, mediante as adversidades com que se deparam no dia-a-dia. Brinkerhohh e Goldsmith (1992, cit. por (Marques, 2014)) acreditam que a sustentabili-





dade das mesmas está também relacionada com o planeamento estratégico, ou seja, à forma como os gestores sociais planeiam as suas ações.

Para Almeida, Santos & Albuquerque (2018) e Correia, Oliveira & Gomez (2017), torna-se pertinente a articulação e o envolvimento dos gestores sociais no processo de desenvolvimento de novas soluções eficientes para os desafios sociais, processo que dependerá da capacidade de representação dos mesmos.

A forma como os gestores representam as organizações e apreendem os conhecimentos é, sem dúvida, um diferencial estratégico para que uma organização sobreviva e os métodos e práticas utilizadas nas organizações sociais dependerão das suas representações sociais. Segundo (Silva, Carrieri, & Junquillo, 2011), esta teoria pode nortear na compreensão de diversas perceções que se erguem sobre as OES e a partir delas promover mudanças inovadoras. Contudo, de forma a articular a sustentabilidade organizacional com a inovação social, terão de existir gestores sociais com práticas inovadoras e empreendedoras, capazes de implementar ações reajustadas aos novos tempos, transformar a sociedade e ter organizações sustentáveis com qualidade e variedade de serviços.

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A definição mais recente de economia social é apresentada na Carta de Princípios da Economia Social. As próprias organizações definiram-na com base nos seguintes princípios: adesão livre e voluntária; superioridade do cidadão e do objeto social; fiscalização por parte dos associados; aplicação dos princípios de solidariedade e responsabilidade; independência na gestão e em relação ao Estado; utilização dos excedentes na prestação de serviços (Monzón & Chaves, s.d.).

Na perspectiva do Comité Económico e Social Europeu (2011), as OES são consideradas formais, pois têm uma estrutura organizada e com hierarquias definidas. Embora recebam algum apoio económico do Estado, são vistas como particulares, pois são institucionalmente separadas deste órgão. São entidades sem fins lucrativos, já que o lucro, proveniente das suas ações, encontra-se meramente subjacente a questões de sustentabilidade como condição de sobrevivência das mesmas e não são distribuídos pelos fundadores. O facto destas organizações apresentarem instrumentos próprios de administração, com capacidades e responsabilidades, são vistas também como autogovernadas, assim como voluntárias, no sentido em que surgem de atos voluntários, sustentando-se com donativos financeiros e recursos humanos voluntários.





Com o intuito de proporcionar a coesão social, desenvolvimento local, regional, económico, social e cultural no meio em que atuam, estas entidades têm como missão gerar impacto na sociedade com a resolução dos problemas que não são resolvidos por outras empresas de forma eficiente e eficaz, criando valor através dos serviços prestados e pela mudança social que provocam (Azevedo, 2013, cit. por Fernandes, 2016; Morganti, Staplefoote, & Padilla, 2012).

Estas mesmas organizações deparam-se com inúmeros desafios: 1) identificação concetual (contornos das OES e sua utilidade social); 2) reconhecimento na contabilidade nacional (para que os dados recolhidos sejam também precisos); 3) reconhecimento da economia social e a participação direta de todos os seus agentes na definição de estratégias e políticas; 4) garantia de competitividade e coesão social; 5) identidade e definição de valores, devido às suas especificidades (Comité Económico e Social Europeu, 2011; Monzón & Chaves, s.d.); 6) ausência de modelos de gestão adaptados aos problemas sociais; 7) cultura organizacional fechada; 8) pouca responsabilização dos dirigentes e profissionais; 9) conflitos de papéis e interesses, devido à ambiguidade de funções; 10) excessiva dependência de financiamentos públicos; 11) dependência dos fundadores; 12) escassez de recursos humanos e modelos de gestão eficientes (Fernandes, 2016); aos quais ainda se acrescentam: 13) questões de marketing; 14) aposta em parcerias para sustentabilidade; 15) aposta no voluntariado; e 16) divulgação das suas contas à comunidade (Morganti, Staplefoote, & Padilla, 2012).

Todos estes desafios resumem-se à necessidade da sua sustentabilidade a médio e longo prazo, respondendo aos novos problemas sociais. Esta resposta implica também a introdução de dinâmicas assentes no empreendedorismo e inovação sociais.

O empreendedorismo social é um fenómeno atual relevante. Este novo padrão de negócio é um instrumento transformador da sociedade e da economia, gerando um crescimento notável no terceiro setor e observando-se como modelo de desenvolvimento economicamente sustentável (Cardoso, 2016).

Ora, se o empreendedorismo social é visto como um novo paradigma criativo na construção de alternativas sociais e novas soluções, a inovação social é definida como uma forma de encontrar uma solução mais eficiente, sustentável ou justa para um problema presente na sociedade que, até então, não se conseguiu resolver (Phills et al., 2008, cit. por Abad, 2011).

Vieira (2017) define-a como:





a satisfação das necessidades coletivas, por meio de processos de criação coletiva, envolvendo mecanismos de aprendizagem, novas formas organizacionais e novos produtos, serviços e processos, resultando em mudanças profundas nas rotinas básicas, recursos e fluxo de autoridade ou crenças de um sistema social e na melhoria do bem-estar social, ao prezar a sustentabilidade e o fortalecimento da capacidade para a ação social (p. 78).

Para Parente, Lopes e Marcos (2012), a inovação social é um instrumento específico do empreendedorismo social, os meios com os quais se consegue provocar a mudança social, de forma persistente e determinada, dentro das comunidades, aproveitando o seu potencial.

Cada vez mais, as OES sentem a necessidade de passar por um processo de capacitação interna e externa, processo esse que deverá, segundo Mulgan, Ali, Halkett e Sanders (2007), ter em conta três parâmetros: a procura efetiva, assente na identificação das necessidades sociais; a oferta efetiva, a qual diz respeito à nova ideia originada para responder a essas necessidades e à sua operacionalização e expansão; e as estratégias efetivas, que correspondem aos financiamentos, às pessoas envolvidas e aos métodos aplicados para a implementação das iniciativas.

Perante estes factos, o empreendedorismo social e a inovação social tendem a ser, com alguma frequência, compreendidos como sinónimos, pois orientam-se por uma missão social e procuram a resolução de dilemas sociais. O seu impacto é a característica mais determinante e a principal preocupação é produzir conhecimento, fazer mais do que apenas resolver uma questão social (Correia, Oliveira, & Gomez, 2017).

Assim, revela-se pertinente a articulação e o envolvimento de atores sociais no processo de desenvolvimento de novas soluções eficientes para os desafios sociais, baseado num planeamento estratégico, de forma a garantir não só a aplicação das iniciativas, como também a viabilidade económica a médio e longo prazo, para que as OES consigam implementar e replicar ações empreendedoras e inovadoras (Almeida, Santos, & Albuquerque, 2018; Correia, Oliveira, & Gomez, 2017).

Qualquer estratégia de inovação a implementar exigirá sempre que os corpos dirigentes acreditem na importância dessas ferramentas, assumindo um novo paradigma de gestão e exigindo representações claras acerca do papel da gestão estratégica e do empreendedorismo na sustentabilidade da economia social. Compreender como os gestores representam as organizações e apreendem os conhecimentos tornou-se um diferencial estratégico para que uma organização sobreviva (Silva, Carrieri, & Junquillo, 2011).





DESENHO METODOLÓGICO

Para a realização deste estudo apresentamos, maioritariamente, aspetos da metodologia quantitativa, dado que pretendemos apresentar resultados quantificáveis na maioria das informações tratadas (Fortin, 2000).

Em termos de delimitação geográfica, o estudo está delimitado ao concelho de Castro Daire. A amostra escolhida recai sobre um universo finito. Foram aplicados inquéritos por questionário aos dirigentes e diretores técnicos das IPSS, com respostas sociais para população idosa, do concelho citado, onde, de acordo com a Carta Social (2017), existiam 10 IPSS, com um total de 17 respostas sociais: 9 SAD, 4 Centros de Dia e 5 ERPI. Dessas 10 OES, 1 delas recusou-se participar no nosso estudo.

Como questão de partida, definimos: “Qual a visão dos gestores/diretores das IPSS do concelho de Castro Daire, com respostas no âmbito da terceira idade, relativamente aos conceitos de empreendedorismo e inovação social como instrumento estratégico de sustentabilidade e que estratégias de inovação poderão ser implementadas, tendo em conta a realidade do concelho?”. Ou seja, pretendemos identificar as vantagens e desvantagens da utilização das ferramentas de gestão estratégica nas OES, permitindo não só perceber a sensibilidade/perceção que os quadros dirigentes têm para estas temáticas, mas também tentar verificar quais as possíveis práticas já existentes.

Os objetivos que nortearam a investigação pretenderam perceber, a partir das representações sociais dos gestores sociais, a importância de estratégias socialmente inovadoras e empreendedoras na sustentabilidade das organizações sociais. Importou, por outro lado, analisar as IPSS do concelho de Castro Daire e sistematizar o grau de possível inovação nos serviços e/ou respostas sociais no âmbito da terceira idade. A concretização dos objetivos supracitados permitiu verificar a relação existente entre as representações sociais dos dirigentes com as ferramentas de inovação social utilizadas e construir uma proposta de serviços inovadores como estratégia de sustentabilidade das IPSS do concelho em estudo.

Sustentada por uma metodologia quantitativa, procurou-se comprovar as seguintes hipóteses de investigação: H1 – As representações sociais dos gestores influenciam a forma como os mesmos veem e contribuem para a gestão da organização social; H2 – O conhecimento em gestão estratégica e inovação influencia a capacidade de resposta das organizações sociais às necessidades da população idosa; H3 – O conhecimento das representações sociais dos gestores e do meio envolvente do concelho permitem a identificação dos serviços





inovadores adequados às necessidades dos indivíduos idosos. Para recolha de dados, usámos o inquérito por questionário, o qual continha 5 partes: caracterização do inquirido; análise da dimensão estratégica; análise da dimensão de gestão de recursos; e análise da inovação, empreendedorismo e representações sociais. Além do questionário, foi também elaborada uma ficha de caracterização, em formato de *check-list*, preenchida pelos diretores técnicos, que permitiu caracterizar cada OES e complementar a informação recolhida pelos questionários.

A análise de dados foi realizada através de uma análise quantitativa correlacional, através do software SPSS, versão 25.0. A esta análise quantitativa, adicionámos alguns elementos qualitativos, através do software NVIVO, tendo feito posteriormente a triangulação dos resultados.

ANÁLISE DE RESULTADOS

O município de Castro Daire, localizado na Região Centro e na sub-região Dão Lafões, contém dez organizações consideradas IPSS. As atividades económicas predominantes dizem respeito ao terceiro setor, assistindo-se a um duplo envelhecimento da população concelhia, provocado, quer pelo aumento da esperança de vida, quer pela diminuição da natalidade. Ainda assim, o município apresenta um vasto património cultural, vários equipamentos culturais e diversas festividades sociais e culturais. As OES iniciaram a sua atividade essencialmente a partir do ano 2000 e a maioria das vagas que oferecem são abrangidas por acordos de cooperação com o ISS, IP. Em termos de lista de espera, verifica-se a sua existência nas respostas de ERPI e Centro de Dia. Ao nível dos serviços, estas OES limitam-se a oferecer aqueles considerados como básicos em cada uma das 3 tipologias de resposta social.

Quando analisados os dados referentes às habilitações literárias, a maioria dos gestores sociais das OES possui licenciatura (78,9%) e a área de formação académica dos gestores sociais varia consideravelmente, sendo que as formações académicas mais predominantes dos mesmos são da área social, ou seja, Educação Social e Serviço Social, ambas com percentagem similar de 15,8%. Nos cargos de direção, apenas 21,1% dos inquiridos são licenciados. Ao nível dos conhecimentos/qualificação em gestão de organizações sociais, 63% refere não ter qualquer formação nessa área.

Ao comparar-se o género com a função dos inquiridos, constata-se que a maioria dos diretores técnicos são do género feminino (52,6%), mas apenas 5,3% das OES têm mulheres no cargo de presidente da direção. Além disso,





verifica-se que os diretores técnicos pertencem geralmente a faixas etárias mais jovens e os diretores a faixas etárias mais elevadas.

No que se refere à utilização de ferramentas de gestão estratégica, percebemos que a maioria das OES usa apenas duas ferramentas; têm definidas visão (63%) e missão (63%) (embora muitas sejam pouco claras), o que significa que as OES já começam a manifestar interesse em transmitir à comunidade/clientes o que são e o que ambicionam vir a ser. Em relação a outras ferramentas, verifica-se o seguinte cenário: 1) inexistência da definição de objetivos estratégicos; 2) 42% dos inquiridos refere a existência de um plano estratégico, desenvolvido pela direção e direção técnica (embora esta afirmação evidencie desconhecimento sobre as potencialidades de um plano estratégico); 3) Apenas 1 OES refere ter plano de comunicação e marketing; 4) as parcerias que são estabelecidas pelas OES são essencialmente locais (84,2%) e com caráter imediato e utilitário; 5) Todas as OES realizam planos orçamentais, o que resulta da necessidade de controlo financeiro e de prestação de contas às entidades financiadoras.

No referente à gestão de recursos, as OES indicam que o maior peso, nos custos fixos, deriva dos recursos humanos (50,7%) e, ao nível de financiamento, realçam a sua dependência do Estado (60,5%), o que torna as OES incapazes de criar novas formas de gestão, adotar processos de inovação social ou buscar novas fontes de financiamento.

Ainda ao nível da gestão diária das organizações, verifica-se uma partilha de tarefas entre a direção e a direção técnica, sendo que usam canais de comunicação mais formais (sempre que não se verifica a presença de pelo menos um membro da direção, a tempo inteiro na organização).

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Após a análise dos resultados, conseguimos definir um conjunto de medidas estratégicas, através do modelo *Balanced Scorecard* (BSC), onde esquematizámos as principais medidas e objetivos estratégicos, nomeadamente: 1) Criar um centro de inovação concelhio que promova a melhoria do apoio à população idosa do concelho, até final de 2019; 2) Prestar apoio especializado às OES, promovendo a sua qualificação e sustentabilidade organizacional, até 2021; e 3) Garantir a sustentabilidade do projeto após o projeto piloto de 3 anos.

De facto, a nossa principal proposta é a criação do CISM – Centro de Inovação Social do Município, com o intuito de reinvestir no problema social subjacente, contribuindo para a sustentabilidade das próprias OES. A sua





conceção surge-nos como uma ferramenta flexível que poderá ser aproveitada pelas OES, pelo município e pela comunidade, de forma inteira ou fragmentada, ao oferecer-lhes serviços inovadores em termos de criação de valor social para a comunidade e de sustentabilidade para as organizações.

Tendo em conta o modelo BSC, tal como referido, sistematizamos de forma sintéticas as 4 perspetivas de intervenção: clientes, processos internos, aprendizagem/crescimento e perspetiva financeira.

Tabela 1. Objetivos específicos – perspetiva dos clientes

Perspetiva	Objetivos Específicos
Clientes	Angariar IPSS do concelho para o CISM
	Implementar o Sistema de Monitorização de Identificação e Controlo do Idoso
	Avaliar a satisfação e a qualidade de vida dos clientes
	Divulgar os serviços inovadores do CISM

Fonte: elaboração própria


Na **perspetiva dos clientes**, reflete-se a missão do próprio CISM, ou seja, pretende-se desenvolver um projeto que consiga promover a qualidade dos serviços prestados à população idosa e melhore as suas condições de vida, além de apoiar as OES a desenvolver processos de sustentabilidade e eficiência.

Assim, o sucesso do projeto medir-se-á de diversas formas: 1) pela capacidade de envolver todas as OES do concelho nesta rede de trabalho; 2) pela implementação de um serviço inovador de monitorização, identificação e controlo dos idosos (este sistema garantirá que, em parceria, uma intervenção mais eficaz em situações de risco ou emergência); e 3) pela visibilidade/reconhecimento que o CISM consiga, o que exigirá uma aposta firme na divulgação do projeto. Além disso, a implementação deste projeto exige que saibamos o real impacto que é produzido, pelo que a avaliação da satisfação, quer das OES, quer dos idosos será uma preocupação constante da equipa.





Tabela 2. Objetivos específicos – perspectiva dos processos internos

Perspetiva	Objetivos Específicos	
Processos Internos		
		Criar o Centro de Inovação Social do Município
		Acrescentar serviços inovadores à comunidade local
		Elaborar diagnósticos específicos de cada organização social
		Apoiar as organizações sociais na elaboração de candidaturas
		Promover novas parcerias

Fonte: elaboração própria

Ao nível da **perspetiva dos processos internos**, a grande inovação será a criação do CISM. O CISM promoverá quatro serviços inovadores: o sistema de monitorização, identificação e controlo do idosos; a unidade móvel de fisioterapia (em colaboração com as juntas de freguesia); a linha telefónica Enfermagem Telefónica 24h (em ligação permanente com entidades de saúde, socorro e emergência); e a bolsa de voluntários de acompanhamento de idosos (quer a atividades rotineiras como consultas ou compras, quer ao nível de acompanhamento noturno em situações de apoio).

Outra grande área de intervenção do CISM será o apoio às OES parceiras através de: elaboração de diagnósticos organizacionais; apoio na elaboração de candidaturas a programas de financiamento; e aprofundar a rede de parcerias local e regional, potenciando a capacidade de resposta.





Tabela 3. Objetivos específicos – perspectiva da aprendizagem e crescimento

Perspetiva	Objetivos Específicos
Aprendizagem e Crescimento	Contratar Recursos Humanos
	Criar um gabinete de apoio ao cuidador informal
	Qualificar os cuidadores formais e informais do concelho
	Qualificar os gestores sociais das IPSS do concelho
	Criar um gabinete de consultoria e apoio de gestão social
	Implementar no município uma loja social de equipamentos técnicos direcionados para idosos
	Criar uma plataforma <i>online</i>

Fonte: elaboração própria

Na **perspetiva da aprendizagem e crescimento**, o CISM será assegurado por 4 recursos humanos especializados: um especialista na área da gestão social (coordenação do projeto); dois enfermeiros (enfermagem telefónica e unidade móvel) e um fisioterapeuta (unidade móvel). Para reduzir custos, o CISM terá a colaboração (em regime de colaboração parcial) de RH já afetos à Câmara Municipal (1 enfermeiro, 1 contabilista, 1 assistente social, 1 jurista e um assistente operacional). O CISM oferecerá serviços de apoio aos cuidadores informais (encaminhamento e informações); de qualificação dos cuidadores formais e informais (através de *workshops* práticos); de qualificação dos gestores das OES; bem como promoverá a partilha de boas práticas e informação, através da criação de uma plataforma online de acesso restrito às OES parceiras. A loja social apoiará essencialmente os idosos, ao nível de equipamentos técnicos, através do seu aluguer a custos reduzidos.

Finalmente, no referente à **perspetiva financeira**, o grande objetivo é o de conseguir o financiamento necessário, quer para o projeto piloto (214.545,00€), quer para a posterior manutenção do CISM a partir de 2022. Durante os primeiros três anos, o CISM terá custos com as formações profissionais, as quais atingirão um gasto de 8.325,00€ (85% financiado pelo POCH e 15% pela Câmara Municipal). A candidatura ao cheque-formação





do IEFP permitirá obter 90% das despesas das formações dos cuidadores informais. Isto significa que do valor de 337,50€, a Câmara Municipal assegura apenas 10% do custo. A remodelação e a compra dos equipamentos do espaço do CISM terão um valor de 18 000,00€. Para suportar este custo, realizar-se-á uma candidatura ao POR Centro ou POISE para se obter 85% do valor supracitado. A loja social de equipamentos técnicos e o material de fisioterapia será financiado na totalidade pela Câmara Municipal num valor de 7.179,00€, assim como a contratação de recursos humanos (95 448,00€) e a afetação dos recursos humanos da Câmara Municipal (85 218,00€). Quanto aos estágios profissionais, o presente projeto terá um custo de 13.998,92€ (80% financiado pelo IEFP, para o 1º estágio e 65% para o 2º estágio). A restante percentagem será suportada pela Câmara Municipal. Após os nove meses de estágio, a autarquia local candidatar-se-á à medida “Apoios à contratação” do IEFP, com a finalidade de contratar, para o CISM, os profissionais que desenvolveram os estágios profissionais. Deste modo, obterá um apoio de 7.843,68€, tendo um gasto de 20.154,16€ pela contratação dos estagiários a 100%.

O presente projeto é uma solução inovadora para alguns dos problemas sociais detetados nas OES e no concelho, funcionando como um motor transformador superior às atuais soluções. Além disso, a capacitação conjunta dos recursos humanos das OES na área da gestão estratégica promoverá diversas vantagens na sustentabilidade das mesmas OES e da inovação e qualidade dos serviços desenvolvidos. De facto, acreditamos que a melhor preparação nesta área favorecerá a alteração das representações sociais das chefias acerca da importância da sustentabilidade organizacional e da inovação dos serviços que gerem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do nosso estudo, observámos que o empreendedorismo e a inovação social são, ainda, temáticas relativamente recentes, com necessidade de serem exploradas cientificamente e também do ponto de vista prático. No mesmo sentido, e os estudos respeitantes à economia social carecem, de igual forma, de rigor na sua conceção, apesar de todas as uniformizações já alcançadas ao nível da União Europeia.

O presente estudo enfatiza a necessidade de modernizar as OES e é através de estratégias socialmente inovadoras e empreendedoras que conseguiremos alcançar esse objetivo, transformar a sociedade e corresponder às necessidades da população. Porém, a mudança das OES depende, também, das representações sociais dos seus gestores, ou seja, da sua visão relativamente ao empreen-





dedorismo/inação social. O sucesso das mesmas depende dos conhecimentos que os gestores sociais têm sobre a temática, assim como da sua capacidade em utilizar as ferramentas da gestão estratégia e inovação social. Percebemos, então, que as representações sociais podem influenciar o modo como os gestores desempenham as suas funções e a fraca capacitação limita a capacidade dessas organizações para responder às efetivas necessidades dos idosos.

A oferta de serviços continua a ser tradicional e mínima. A falta de conhecimento e qualificação em gestão e estratégia, a falta de conhecimento aprofundado e a impreparação dos gestores sociais sobre a temática da sustentabilidade e da inovação evidenciam-se, também, como causa das OES não possuírem serviços inovadores que satisfaçam as condições de uma vida digna e, conseqüentemente, não garantam a própria sustentabilidade das organizações. A forte dependência de terceiros e a fraca importância que os gestores dão a esta área traduzem-se na incapacidade de os mesmos procurarem criar serviços/respostas inovadoras como novas fontes de financiamento, assim como de as observarem como novas formas capazes de responderem às atuais e futuras carências da comunidade.

Todavia, os mesmos gestores começam a perceber a importância da diversidade e personalização dos serviços, pelo que a diferenciação e inovação começam a ser preocupações latentes. A mudança de perfis dos idosos e os atuais desafios sociais e económicos requerem a construção de novas iniciativas eficientes para criar valor social.

Referências bibliográficas

ABAD, A. (2011). Conditions and conditioning factors of social innovation. *Arbor* (752), 1045-1064. doi:10.3989/arbor.2011.752n6003.

ALMEIDA, H., SANTOS, C., & ALBUQUERQUE, C. (2018). Social entrepreneurship and innovation. Osmosis between social and market based princip. *1st annual ACRN Conference on Social-Entrepreneurship Perspectives*. Linz: ACRN Conference. Obtido de <https://www.researchgate.net/publication/324455023>.

CARDOSO, E. (2016). Perfil e competências do empreendedor social – o caso academia ubuntu. *Dissertação de Mestrado*. Instituto Superior de Contabilidade e Administração, Instituto Politécnico de Lisboa. Obtido de <https://repositorio.ipl.pt/handle/10400.21/7253>.

CARVALHO, L., BERNARDO, M., SOUSA, R. I., & NEGAS, M. (2014). *Gestão das Organizações – Uma abordagem integrada e prospetiva*. Lisboa: Ed. Sílabo.





COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU. (2011). *A economia social na União Europeia*. Bruxelas.

CORREIA, S., OLIVEIRA, V., & GOMEZ, C. (novembro/dezembro de 2017). Dimensions of social innovation and the roles of organizational actor: the proposition of a framework. *17(6)*, 102-133. Mackenzie Management Review.

FERNANDES, J. M. (2016). *A Economia Social em Portugal – Necessidades, perspetivas e fontes de financiamento*. Obtido em abril de 2018, de <http://josemanuelfernandes.eu/pages/economia-social-em-portugal>

FORTIN, M.-F. (2000). *O Processo de Investigação* (2ª ed.). Loures: Lusociência – Edições Técnicas e Científicas, Lda.

MARQUES, S. R. (2014). A importância da Gestão na Sustentabilidade de Organizações sem fins lucrativos prestadoras de serviços sociais. *Dissertação de Mestrado*. Coimbra: Faculdade de Psicologia e Ciências de Educação, Universidade de Coimbra. doi: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/27778>

MONZÓN, J., & CHAVES, R. (s.d.). A Economia Social na União Europeia. Obtido de https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/a_ces11042-2012_00_00_tra_etu_pt.pdf

MORGANTI, K., STAPLEFOOTE, L., & PADILLA, L. (2012). Financial Sustainability for Nonprofit Organizations. Pittsburgh: RAND Corporation.

MULGAN, G., ALI, R., HALKETT, R., & SANDERS, B. (2007). In and out of the sync – The challenge of growing social innovations. London: National Endowment for Science, Technology and the Arts.

PARENTE, C., LOPES, A., & MARCOS, V. (2012). Perfis de Empreendedorismo Social: Pistas de Reflexão a partir de organizações do terceiro setor nacionais. *10th International Conference of the International Society for Third Sector research*. Siena. Obtido de <http://www.academi>

QUINTÃO, C. (abril de 2011). *O terceiro setor e a sua renovação em Portugal. Uma abordagem preliminar. Is Working Paper. 2ª Série*. Obtido em abril de 2018, de <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/54358/2/ISWP22011000122410.pdf>

SILVA, A., CARRIERI, A., & JUNQUILHO, G. (2011). A estratégia como prática social nas organizações: articulações entre representações sociais, estratégias e táticas quotidianas [versão eletrónica]. (2). Raups Management Journal. Obtido de <https://www.revistas.usp.br/rausp/article/viewFile/44530/48150>

SILVA, B. (2014). Sustentabilidade das Organizações do Terceiro Setor: Uma análise com base nas IPSS do concelho de Aveiro. *Dissertação de Mestrado*. Aveiro: Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro. Obtido de <https://ria.ua.pt/handle/10773/16564>

SOARES, C., FIALHO, J., CHAU, F., GAGEIRO, J., & PESTANA, H. (2012). A economia social e a sua sustentabilidade como fator de inclusão social. Obtido em novembro de 2018, de <http://www.poaftse.qren.pt/upload/docs/Diversos/ESTUDOS/Relatorio%20Final.pdf>





SONTAG-PADILLA, L. M., STAPLEFOOTE, L., & MORGANTI, K. G. (2012). *Financial Sustainability for Nonprofit Organizations*. Obtido em abril de 2018, de https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR100/RR121/RAND_RR121.pdf

SOUSA, S. (s.d.). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social num contexto de crise económica*. Obtido em abril de 2018, de http://www.ipi.pt/files_upload/documentation/201205081611030.Estudo_CNIS-BCP_Parcial.pdf

VIEIRA, N. (2017). *Inovação Social e Desenvolvimento de Competências em Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos brasileiras e portuguesas*. Obtido de <http://iabs.org.br/wp-content/uploads/teses/Tese-Naldeir-versao-final.pdf>







AS CARACTERÍSTICAS DOS ESPAÇOS FÍSICOS COMO POTENCIAIS CONDICIONANTES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL¹

Laura M. Nunes

*Observatório Permanente Violência e Crime (OPVC),
Centro de Investigação em Ciências Sociais e do Comportamento (FP B2S)
Universidade Fernando Pessoa, Porto, Portugal*

Ana Sani

*Observatório Permanente Violência e Crime (OPVC),
Centro de Investigação em Estudos da Criança (CIEC),
Universidade Fernando Pessoa, Porto, Portugal*

Rui Estrada

*Observatório Permanente Violência e Crime (OPVC),
Centro de Investigação Transdisciplinar “Cul-tura, Espaço e Memória”
Universidade Fernando Pessoa, Porto, Portugal*

Sónia Caridade

*Observatório Permanente Violência e Crime (OPVC),
Centro de Investigação em Ciências Sociais e do Comportamento (FP B2S)
Universidade Fernando Pessoa, Porto, Portugal*

Resumo

É sabido que as questões ligadas ao desvio comportamental, nomeadamente ao nível dos comportamentos criminosos, são de crucial importância para o desenvolvimento social e até económico. Por isso, estas questões devem ser foco de atenção por parte das Ciências Sociais.

¹ Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projeto PTDC/DIR-DCP/28120/2017.





No âmbito do projeto LookCrim (trabalho financiado por Fundos Nacionais FCT – referência PTDC/DIR-DCP/28120/2017), foram recolhidos alguns dados que, embora numa perspetiva exploratória, permitem já antecipar alguns resultados ao nível dos espaços físicos enquanto condicionantes comportamentais e, portanto, desenvolvimentais.

Os programas Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) focam-se no impacto dos espaços sobre os comportamentos das pessoas, e servem como base teórica do estudo cujo objetivo é conhecer a eventual influência dos espaços físicos sobre o crime e sobre percepção de criminalidade por parte das populações do centro da cidade do Porto.

Recolheram-se dados junto de uma amostra de 195 participantes entre os 18 e os 87 anos ($M=42.5$; $DP=19.9$), e registos de observações em seis freguesias do centro da cidade, numa análise comunitária que permitiu concluir pela necessidade de um plano de reabilitação urbana, nos espaços privados e nos públicos de ações no sentido do *empowerment* das populações e da criação/manutenção das condições que possam prevenir o crime.

Palavras-Chave: Percepção do crime; Espaços físicos; Prevenção criminal.

Introdução

Para melhor se analisar a percepção de segurança da população que se move diariamente no Centro Histórico da cidade do Porto, importa que se contextualize essa análise, considerando alguns conceitos e definindo os fundamentos teóricos que baseiam o projeto de que este estudo foi extraído.

Assim, considere-se como crime todo o ato ilícito tipificado, que tem prevista a atribuição de uma pena, decorrente de uma ação de um agente criminoso, motivado numa determinada dimensão temporal e espacial, e implicando a existência de vítima (Brookman, Maguire, Pierpoint, & Bennett, 2010; Dias & Andrade, 1997). Diferente, mas de alguma forma associado, está o conceito de incivilidade que, de acordo com Garcia (2006), remete para uma quebra de harmonia que tantas vezes contribui para sentimentos de insegurança nas populações, bem como para a instalação e o desenvolvimento do medo do crime. As incivildades, segundo Skolnick e Bayley (2006), mais não são do que ações que incluem condutas desafiantes da ordem, das normas e da vida social instituída, não sendo necessariamente violações da lei, mas quebrando as expectativas e os padrões do que é identificado como boa conduta social. Ainda de acordo com os autores, genericamente, estes comportamentos





incívicos acabam por se manifestar sob a forma de arrombamento de caixotes do lixo, quebra de luzes e equipamentos públicos, ausência de regras de boa educação, intimidações, produção excessiva de ruído entre outros, o que se reflete na perceção de segurança e de crime, afetando também, diretamente, os espaços físicos que, desta forma, são alvo de maior deterioração.

Esses espaços, por seu turno, têm também um papel nos sentimentos das populações que os frequentam, podendo mesmo contribuir para o aumento da sensação de insegurança, até porque, de acordo com vários autores (e.g., Jeffery, 1977; Sakip & Abdulla, 2012), os espaços têm um real impacto muito significativo na ocorrência de crimes, podendo funcionar como possíveis fatores potenciadores do delito (Nunes & Trindade, 2014). Entendam-se os programas Crime Preventions Through Environmental Design (CPTED) como meios de prevenir o crime por via da análise e do melhoramento dos espaços físicos, tendo em consideração os princípios básicos definidos pelo National Crime Prevention Council (2003), que incluem: i) a Vigilância Natural no sentido de que haja movimento de pessoas e condições que permitam a identificação de intrusões; ii) o Controlo Natural de forma a manter o acesso controlado por meio de determinadas barreiras supervisionadas e estrategicamente colocadas; iii) o Reforço Territorial associado a sentimentos de pertença comunitária por parte das populações e iv) a Manutenção e Gestão conducentes ao cuidado e proteção dos espaços.

Com base em trabalhos anteriormente desenvolvidos (Guerreiro, Viana, Costa, Magalhães, & Nunes, 2017), procurou-se focar os espaços de um centro histórico de uma cidade milenar. De facto, a análise dos espaços e o enquadramento que oferecem ao relato das populações locais a respeito da sua perceção de crime e de (in)segurança constituem a parte de resultados já alcançados no contexto do projeto antes mencionado, sendo aqui apresentados como se de um estudo exploratório e antecipatório se tratasse. Nesse sentido, procurou-se fazer o levantamento de informação obtida junto da população, e que integrasse o designado Diagnóstico Local de Segurança (DLS) (Sani & Nunes, 2013), do qual se obtiveram os resultados de que aqui se apresentará uma parte. Entenda-se DLS, conforme a Direcção Geral de Administração Interna (2009), como uma avaliação sistemática que procura compreender os problemas e as situações de vitimação numa comunidade específica, procurando-se identificar recursos, necessidades e equipamentos que possibilitem uma ação preventiva e estrategicamente pensada. Trata-se de um levantamento de informação, quantitativa e qualitativa, mediante as normas internacionalmente estabelecidas para tal, e que contribui para a avaliação comunitária



atendendo a aspetos referentes à segurança, ao policiamento, à vitimação e ao sentimento de pertença à comunidade (Nunes & Sani, 2016; Nunes, Sani, Caridade, Sousa &, Dinis, 2018; Sani & Nunes, 2012). Parte desses dados, obtidos junto da população apresentam-se aqui em articulação com os dados decorrentes das observações registadas ao nível dos espaços físicos e atendendo aos princípios dos programas CPTED.

1. Entre o autorrelato e a caracterização dos espaços – método e procedimento

O Centro Histórico do Porto, reunindo a junção de seis regiões antes consideradas como freguesias independentes – Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória – constitui um espaço central em que se registam ocorrências que fazem desta zona a segunda área metropolitana com maior número de crimes em Portugal (Sistema de Segurança Interna, 2019). Também, por isso, se tornou pertinente e urgente realizar o estudo, exploratório, descritivo, transversal e observacional, baseado na técnica do questionário (Sani & Nunes, 2013) e na observação e registo (Nunes & Caridade, s/d) das características dos espaços físicos.

Após obtenção de uma autorização e do apoio da Junta da União de Freguesias do Centro Histórico do Porto, a que se juntou a Câmara Municipal do Porto como instituição a quem poderão interessar as conclusões do projeto de que faz parte esta investigação, foi possível dar início à formação da equipa que iniciaria a colheita de dados por via das técnicas do questionário e da observação. A administração do primeiro careceu, evidentemente, da prévia obtenção de um consentimento informado por parte dos participantes, cujas respostas foram depois tratadas por meio do programa informático *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS) (versão 25).

No que à amostra deste estudo diz respeito, constituiu-se de 195 indivíduos, dos quais mais de metade (66.3%) trabalhavam no Centro Histórico do Porto, e em que 57.4% ($n=112$) era do sexo feminino e 42.6% ($n=83$) do sexo masculino, cujas idades variaram entre os 18 aos 87 anos (média=42.5; desvio padrão = 17.9). Quanto à escolaridade, 25.6% apresentou-se como tendo menos de 10 anos de estudos, ao contrário dos restantes, 38.5% entre os 10 e os 12 anos de escolaridade e 35.9% já no ensino superior.

Por outro lado, o estudo focou-se também na observação de dezoito locais distribuídos igualmente pelas seis antigas freguesias já identificadas.





Saliente-se que o registo das observações foi realizado através de um instrumento – Grelha de Registo de Observações.

Prevenção do Crime pela Gestão de Espaços (PCGE) (Nunes & Caridade, s/d) – que foi previamente construído e testado em diversos espaços e por diferentes observadores, sendo que a sua edificação seguiu os indicadores que as análises têm proporcionado, internacionalmente, a respeito das características espaciais consideradas potenciadoras do crime. Assim, consideraram-se os fatores que se encontram no quadro 1.

Quadro 1. Elementos indicadores das características espaciais.

Designação do Elemento/Indicador	Descrição do Elemento/Indicador
Esquinas Cegas	Que impedem visibilidade
Locais Cegos	Locais de visibilidade reduzida (becos, barreiras opacas, vegetação abundante e não podada, etc.)
Espaços não vigiados	Zonas de risco sem vigilantes / dispositivos de vigilância
Espaços pouco movimentados	Constituindo locais de oportunidade para ações sem qualquer testemunha
Espaços de elevado risco	Túneis ou pontes pedonais
	Becos sem saída
	Parques de estacionamento e outras áreas de confinamento
	Terrenos abandonados e com vegetação sem controlo
	Casas abandonadas e com possibilidade de abrigar/esconder
	Áreas ou arruamentos sem vigilância formal e informal
Acessos	Ruas estreitas com esquinas cegas e/ou barreiras à visibilidade
	Escadas, clareiras ou rampas sem visibilidade
Iluminação	Escassa ou mal distribuída
	Fraca iluminação dos caminhos pedonais
Funcionalidades	Zona mista (comércio, indústria, habitação)
	Não delimitação de espaços públicos e privados
	Ausência de áreas lúdicas/desportivas
Condições	Degradação habitacional
	Degradação áreas comuns
	Degradação pavimentos
	Não delimitação de caminhos pedonais
	Sinalética pouco visível ou em falta
	Incividades conducentes a degradação (lixo na rua, equipamentos destruídos, graffiti não solicitados,...)



Frequência	Vizinhança antissocial
	Presença de consumo e venda de drogas
	Flutuação populacional notória (rotatividade constante)

Da análise integrada dos resultados depois alcançados, pretendeu-se melhor conhecer a eventual influência dos espaços físicos sobre o crime e a percepção de criminalidade por parte das populações. De forma mais específica, pretendeu-se captar a percepção da população a respeito do crime naquela área urbana e identificar as características espaciais que pudessem eventualmente associar-se à percepção de crime.

Apresentação de resultados

No que se refere aos resultados obtidos através do DLS, focam-se aqui os referentes à percepção de crime e da sua evolução, conforme passa a apresentar.

Relativamente à percepção de segurança, devemos destacar que 26.2% dos inquiridos referiu considerar aquela área insegura. Saliente-se que, no respeitante à percepção de como a criminalidade tem evoluído naquela região central da cidade, 42.1% afirmou que aquela tem aumentado, fundamentando essa opinião, essencialmente, no que lhes era dado observar diariamente, na divulgação de mais crimes por parte dos meios de comunicação social, e pela presença marcada de conflitos. É ainda de referir, que a amostra apresentou uma percepção dos crimes que mais seriam temidos por cada um dos inquiridos, bem como os que efetivamente eram percebidos como mais frequentes. Estes resultados são apresentados na tabela 1. e 2., conforme se segue.

Tabela 1. Distribuição dos participantes quanto à percepção de segurança e da evolução da criminalidade (N=195).

Percepção de Segurança	n	%	Fundamentação mais frequente
Área segura	137	70.3	Pelo que é diariamente observado, por haver controlo policial
Área insegura	51	26.2	Por falta de controlo policial e pela sensação de perigo
Não sabem/Não respondem	7	3.6	-
TOTAL	195	100	
Evolução da Criminalidade	n	%	Fundamentação mais frequente





Aumento	84	43.1	Pelo que é diariamente observado, pela divulgação de crime pelos media, pela frequência de situações de conflito
Diminuição	82	42.1	Pelo que é diariamente observado, por haver controlo policial, por não sentirem mais divulgação pelos media
Não sabem/Não respondem	29	14.9	
TOTAL	195	100	

Note-se que há percepções opostas e argumentos contraditórios para fundamentar tais percepções. Vajamos o que se refere aos crimes temidos vs. observados, através da análise à tabela 2.

Tabela 2. Distribuição dos participantes quanto à percepção de crimes mais observados e mais temidos (N=195).

Crimes mais Temidos	n	%	Crimes mais Observados	n	%
Roubo	133	68.2	Furto	131	67.2
Furto	118	60.5	Tráfico de drogas	95	48.7
Agressão física	96	49.2	Roubo	87	44.6
Assalto a residência	64	35.4	Assalto a estabelecimento	79	40.5
Assalto a estabelecimento	63	32.3	Danos a equipamentos	69	35.4
Burla	60	30.8	Agressão física	64	32.8
Ofensa sexual	59	30.3	Burla	52	26.7
Violência doméstica	32	16.4	Assalto a residência	50	25.6
Danos a equipamentos	30	15.4	Ofensa sexual	26	13.3
Tráfico de drogas	28	14.4	Crimes rodoviários	23	11.8
Tráfico de armas	22	11.3	Violência doméstica	10	5.1
Crimes rodoviários	11	10.3	Tráfico de armas	4	2.1

NOTA: Cada participante respondeu assinalando mais do que um crime, pelo que o somatório das frequências ultrapassa o valor de N.

É de destacar alguma disparidade entre os crimes mais temidos e os que ocorrerão com mais frequência dado serem mais observados. Por exemplo, se o furto e o roubo estão entre os que mais ocorrem e os que são mais temidos, o mesmo não se verifica com o tráfico de drogas, muito mais observado do que





temido, ou com a agressão física, mais temida do que observada. Portanto, não se constatou uma concordância razoável entre crimes temidos e observados.

Vejam-se agora os resultados obtidos através da observação e dos registos obtidos nos dezoito espaços distribuídos pelas seis áreas antes consideradas como freguesias e que foram analisadas (Cf. Tabela 3.). Como pode facilmente constatar-se, as observações, embora ainda em número reduzido, permitem perceber que apenas em 69 do total das observações se verificou ausência de alguns dos indicadores espaciais que concorrem, segundo análises desenvolvidas, para potenciar a ocorrência de crime (15.8%). Foi possível ainda observar que um grande número desses indicadores se encontra presente nas seis regiões que constituem o Centro Histórico do Porto.

Tabela 3. Indicadores espaciais observados e considerados como potenciadores do crime.

Designação do Elemento/Indicador	Descrição do Elemento/Indicador (N=18 observações/registos)	Presente	Ausente
		N _p	N _a
Esquinas Cegas	Que impedem visibilidade	18	0
Locais Cegos	Locais de visibilidade reduzida	18	0
Espaços não vigiados	Zonas de risco sem vigilantes / dispositivos de vigilância	15	3
Espaços pouco movimentados	Constituindo locais de oportunidade para ações sem qualquer testemunha	18	0
Espaços de elevado risco	Túneis ou pontes pedonais	15	3
	Becos sem saída	15	3
	Parques de estacionamento e outras áreas de confinamento	18	0
	Terrenos abandonados e com vegetação sem controlo	3	15
	Casas abandonadas e com possibilidade de abrigar/esconder ...	18	0
	Áreas ou arruamentos sem vigilância formal e informal	18	0
Acessos	Ruas estreitas com esquinas cegas e/ou barreiras à visibilidade	18	0
	Escadas, clareiras ou rampas sem visibilidade	6	12
Iluminação	Escassa ou mal distribuída	12	6
	Fraca iluminação dos caminhos pedonais	12	6
Funcionalidades	Zona mista	18	0
	Não delimitação de espaços públicos e privados	12	6
	Ausência de áreas lúdicas/desportivas	18	0
Condições	Degradação habitacional	18	0
	Degradação áreas comuns	18	0
	Degradação pavimentos	15	3
	Não delimitação de caminhos pedonais	12	6
	Sinalética pouco visível ou em falta	12	6
	Incividades conducentes a degradação	18	0
Frequência	Vizinhança antissocial	18	0
	Presença de consumo e venda de drogas	18	0
	Flutuação populacional notória	18	0
TOTAL Presença / Ausência de caraterísticas espaciais no total de observações		369	69

N_p = Número de observações de presença do indicador.
N_a = Número de observações de ausência do indicador.





Conforme pode ser constatado pela observação da tabela 3, as características dos espaços físicos no Centro Histórico do Porto, reúnem condições que têm sido apontadas como potenciadoras do crime, o que será de seguida discutido atendendo aos resultados obtidos por autorrelato e ao que os autores teorizam.

Discussão

Uma vez apresentados os resultados importa discuti-los tendo em consideração o obtido por autorrelato, o observado/registado e o afirmado anteriormente a esta pesquisa. No que se refere à questão da perceção de segurança, deve ter-se em consideração que, muito embora a frequência de sujeitos que percecionam insegurança não seja elevada, a verdade é que foi manifestada por mais de um quarto (1/4) da amostra. Refira-se, ainda, que enquanto uns referem sentir-se seguros por haver controlo social formal, outros, opostamente, remetem a sua perceção de insegurança para o défice desse controlo, referindo reduzido policiamento e sensação de perigo. Ora, estes relatos parecem conter alguma contradição, mas, sem sombra de dúvida, parecem relacionar-se com o medo do crime (associado à sensação de perigo) e que, de acordo com Garcia (2006), está também ligado às práticas de incividades. Estas últimas, como vimos em Skolnick e Bayley (2006) apresentam-se como condutas desafiantes da ordem social, em que se quebram as expectativas e os padrões de um bom comportamento social, podendo ou não ser condutas delituosas. Ainda segundo os mesmos autores, trata-se de algo que concorre muitas vezes para aspetos ligados à degradação dos espaços (e.g., arrombamento de caixotes do lixo, quebra de luzes e equipamentos, etc.).

Ora, o que acaba de ser apontado está, evidentemente, associado às questões que relacionam os espaços físicos à criminalidade, como tão bem tem sido apresentado por autores envolvidos nos programas e modelos dos designados CPTED (e.g., Jeffery, 1977; Sakip & Abdulla, 2012). Por outro lado, atendendo aos resultados referentes aos crimes temidos, pode constatar-se que são vários os tipos de crime que aquela população revela temer (o que aponta mais uma vez para o medo do crime), muito embora não haja uma total coincidência entre crimes temidos e observados. Este último pormenor, note-se, tem sido constatado em algumas das análises apontadas (Nunes & Sani, 2016; Nunes, Sani, Caridade, Sousa &, Dinis, 2018; Sani & Nunes, 2012, 2013).

Se atendermos aos espaços físicos e às respetivas características, vamos encontrar condições muito negativas e que são apontadas por um número





significativo de inquiridos, como esquinas e outros locais de reduzida visibilidade, espaços em que a iluminação é escassa e em que há pouco movimento de pessoas, proporcionando oportunidades para práticas desviantes, como as incivildades e as condutas criminosas. Estes e outros dos muitos fatores espaciais que potenciam o crime, e que foram sendo assinalados pelos participantes no estudo, remetem para a necessidade de se repensar tais espaços atendendo aos grandes princípios dos CPTED, descritos pelo National Crime Prevention Council (2003). Importa, face a estes resultados, analisar novas possibilidades referidas em trabalhos como o de Guerreiro, Viana, Costa, Magalhães e Nunes (2017). A pertinência destas observações foi, sem dúvida, corroborada pelos dados do DLS usados neste estudo e que revelam a perceção da população sobre o crime e a segurança.

Conclusão

A partir dos resultados obtidos, é possível perceber que a perceção de insegurança, embora sentida por um número razoável de inquiridos, não se aproxima dos que se sentem seguros. No entanto, estes resultados parecem apresentar alguma divergência relativamente à frequência dos que referem uma perceção de aumento da criminalidade (um pouco mais elevada até do que a dos que referiram diminuição do crime naquela região da cidade). Quanto a crimes temidos e crimes efetivamente registados naquela área, verifica-se também uma ligeira contradição, nomeadamente, ao nível do tráfico de drogas, com o qual parece até haver alguma familiaridade, sendo um crime que ocorre frequentemente, mas que não é dos mais temidos.

Contradição muito elevada é a que se verifica entre a perceção de segurança de cerca de 70% dos inquiridos e os crimes graves cuja ocorrência é apresentada por muitos dos inquiridos, como furto, tráfico de drogas e roubo, seguidos de assalto a estabelecimentos e danos a equipamentos públicos, num registo comportamental em que as práticas criminosas se juntam às incivildades. Estas últimas, bem como a criminalidade existente, terão certamente alguma relação com os espaços e algumas das características dos mesmos que têm sido apontadas e consideradas nos programas CPTED e que, naturalmente, estarão também associadas às práticas de incivildades e de crimes que degradam e destroem equipamentos, edifícios e locais de uso público. Note-se que também se verifica alguma oposição entre a perceção de segurança por parte de um número significativo de indivíduos e as condições físicas que concorrem para a perceção de crime e para o medo do crime.





A observação dos espaços físicos revelou que o Centro Histórico do Porto é frequentado diariamente por pessoas que parecem ter uma percepção de segurança que se opõe à ocorrência de certos crimes graves, como o tráfico de drogas. Atendendo aos resultados embora sem possibilidade de generalização pois a amostra ainda se revela algo reduzida, ficou também a perceber-se que as áreas que integram o Centro Histórico da cidade se apresentam genericamente degradadas, com uma estrutura paisagística e arquitetónica que reúne locais de reduzida visibilidade e, portanto, de difícil vigilância, quer pelas forças policiais, quer pelas próprias populações, a que se junta um défice ao nível da iluminação que a população identifica, tal como identifica a frequência por parte de indivíduos com conduta antissocial e até criminosa, com envolvimento no crime de tráfico de drogas.

Assim, e numa lógica voltada para a comunidade, depreende-se facilmente que haveria necessidade de, num regime de cooperação com as forças policiais presentes, deveriam desenvolver-se ações conducentes à sensibilização e ao *empowerment* da população. Numa vertente mais voltada para o enquadramento físico, podem tomar-se medidas que, não sendo necessariamente dispendiosas, seriam uma mais-valia. Especificamente, a reabilitação dos espaços públicos e da habitação, através dos programas de apoio para tal, seria uma aposta a reforçar no sentido de que não houvesse casas abandonadas e com outros sinais de abandono, tornando mais desencorajador degradar, destruir, e praticar determinadas incividades. Por outro lado, o favorecimento do controlo social através de mais condições de vigilância, deveria ser foco de atenção, reduzindo certas barreiras paisagísticas, como a vegetação não controlada, escadas estreitas e rampas sem visibilidade, a que se junta a fraca iluminação. Acresce ainda que o repensar de distribuição de comércio, residências e pequena indústria (zonas mistas) e a opção por mais áreas de lazer e desporto apelativas e bem estruturadas, poderia também contribuir para a maior frequência dos espaços do centro da cidade, para além da passagem de turistas, estimulando a que essa frequência girasse em torno do desporto e de outras boas práticas que contribuiriam para tornar aquela área mais atrativa e, simultaneamente, mais segura. Indubitavelmente, e procurando, ao longo do desenvolvimento deste projeto, identificar as melhorias possíveis, importa considerar um plano de mudanças, designadamente, no âmbito dos espaços físicos.



Referências bibliográficas

- BROOKMAN, F., MAGUIRE, M., PIERPOINT, H., & BENNETT, T. (2010). *Handbook on Crime*. London: Willian Publishing.
- DIAS, J., & ANDRADE, M. (1997). *Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra Editora.
- DIREÇÃO GERAL DE ADMINISTRAÇÃO INTERNA (2009). *Manual de diagnósticos locais de segurança. Uma compilação de normas e práticas internacionais* (M. Correia, Trad.). Lisboa: Ministério da Administração Interna. Disponível em: <http://www.dgai.mai.gov.pt/cms/files/conteudos/Manual%20Diagnosticos%20Locais%20de%20Seguranca.pdf>
- GUERREIRO, M., VIANA, F., COSTA, C., MAGALHÃES, E., & NUNES, L. (2017). A gestão de espaços urbanos e a criação de trajetos orientadores. In L. Nunes, A. Sani, R. Estrada, F. Viana, S. Caridade, & R. Maia (Eds.), *Crime e segurança nas cidades contemporâneas* (175-187). Porto: Fronteira do Caos.
- JEFFERY, C. RAY. (1977). *Crime Prevention through Environmental Design*. (Second Edition). Beverly Hills, CA: Sage.
- NATIONAL CRIME PREVENTION COUNCIL (2003). *Crime Prevention Through Environmental Design Guidbook*. Singapore: National Crime Prevention Council. Disponível em: https://rems.ed.gov/docs/Mobile_docs/CPTED-Guidebook.pdf
- Nunes, L. & Caridade, S. (s/d). *Grelha de Registo de Observações Prevenção do Crime pela Gestão de Espaços (PCGE)*. Instrumento não publicado.
- NUNES, L. & SANI, A. (2016). *Relatório – Diagnóstico Local de Segurança. Estudo exploratório – Pólo universitário de Asprela*. Porto: Edições UFP. Disponível em: https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/5113/3/RelatorioFINAL_DLS%20Exploratorio_ASPRELA.pdf
- NUNES, L., SANI, A., CARIDADE, S., SOUSA, H., & DINIS, A. (2018). Segurança e vitimação entre estudantes universitários na cidade do Porto. *Análise Psicológica*, 2(36), 169-183. Disponível em: <http://publicacoes.ispa.pt/index.php/ap/article/view/1395/pdf>
- NUNES, L. & TRINDADE, J. (2014). *Delinquência – percursos criminais – desenvolvimento, controle, espaço físico e desorganização social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- SAKIP, S. & ABDULLAH, A. (2012). An evaluation of Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) measures in a gated residential area: A pilot survey. *Asian Journal of Environment-Behaviour Studies*, 3(10), 11-24.
- SANI, A., & NUNES, L. (2012). *Relatórios do Inquérito – Diagnóstico Local de Segurança na Freguesia da Sé (Porto)*. Porto: Edições UFP. Disponível em: <http://bdigital.ufp.pt/handle/10284/3313>





SANI, A., & NUNES, L. (2013). Questionário de diagnóstico local de segurança: Estudo numa comunidade urbana. *Análise Psicológica*, 2(31), 185-195. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14417/ap.609>.

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (2019). *Relatório Anual de Segurança Interna 2018*. Lisboa: Ministério da Administração Interna. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ad5cfe37-0d52-412e-83fb-7f098448dba7>

SKOLNICK, J. & BAYLEY, D. (2006). *Policiamento comunitário* (A. Pinheiro, Trad.). São Paulo: EDUSP. (Original publicado em 1988).







TEMA IV

Família, Infância e Juventude







O DESENVOLVIMENTO DA PERSONALIDADE ENQUANTO DIREITO SOB RESERVA DO POSSÍVEL. UMA PERSPECTIVA SOBRE O DIREITO A PRESTAÇÕES SOCIAIS MATERIAIS.

Gonçalo Mota

Mestre em Serviço Social pelo Instituto Superior Miguel Torga

Resumo

Este trabalho analisa o desenvolvimento da personalidade enquanto direito constitucionalmente estabelecido, ensaiando na esteira do princípio da dignidade da pessoa humana, uma perspectiva materializável no direito a prestações sociais materiais.

É objetivo deste trabalho apreciar criticamente os limites da Constituição da República Portuguesa na defesa do direito ao desenvolvimento da personalidade enquanto direito que integra o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como na forma como o direito a prestações sociais materiais contribui definitivamente para a realização deste direito fundamental.

Partimos da convicção de que o direito ao desenvolvimento da personalidade garante uma efetiva proteção da autonomia e da defesa da liberdade individual, bem como da autodeterminação do indivíduo, reforçando assim a ideia de que o Estado, enquanto legislador deverá, também no âmbito da defesa dos direitos sociais, exercer uma atuação responsável e ponderada, com limites constitucionalmente definidos.

Procurámos, analisando a jurisprudência do Tribunal Constitucional, compreender a forma como o acesso a prestações sociais materiais possibilita a promoção do desenvolvimento da personalidade, tendo aferido que este





direito está intimamente relacionado com o princípio da dignidade da pessoa humana, assim como com a responsabilidade do Estado em promover as condições que permitam a efetiva realização do livre desenvolvimento da personalidade.

Palavras-chave: Desenvolvimento da personalidade; Prestações sociais materiais;

O direito ao desenvolvimento da personalidade

A Constituição da República Portuguesa na quarta revisão constitucional em 1997, veio consagrar o direito ao desenvolvimento da personalidade, no artigo 26.º, n.º1, assumindo assim que “a todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação.” (Constituição da República Portuguesa, 2004, p.15).

Paulo Mota Pinto (2018, pp.10-11) lembra que “o reconhecimento no artigo 26.º da Constituição, a partir da revisão constitucional de 1997, de um direito ao desenvolvimento da personalidade não foi totalmente inovador”, recordando que “com a última revisão constitucional que a Constituição passou a tutelar o desenvolvimento da personalidade, tratando-se nessa tutela, como se trata, de uma decorrência do próprio valor da dignidade da pessoa humana, inscrito logo no artigo 1.º da Constituição.”

Até então, o “legislador constituinte português inscreveu logo no “pórtico” da Constituição a dignidade da pessoa humana como valor no qual se baseia a República Portuguesa.” (Mota Pinto, 2018, p.9)

José Carlos Vieira de Andrade (2017, p. 96) refere que se deve “entender o princípio da dignidade da pessoa humana – consagrado no artigo 1º como o princípio fundamental da Constituição – como o princípio de valor que está na base do estatuto jurídico dos indivíduos e confere unidade de sentido ao conjunto de preceitos relativos aos direitos fundamentais”.

O autor sublinha que o princípio da dignidade da pessoa humana “há de ser interpretado como referido a cada pessoa (individual), a todas as pessoas sem discriminações (universal) e a cada homem como ser autónomo (livre).” (Vieira de Andrade, 2017, p. 97)

O princípio da dignidade da pessoa humana surge então como um princípio capital do ordenamento jurídico que estabelece a razão e o limite da ação





dos poderes públicos sobre os cidadãos, asseverando a todos, o direito a um mínimo de existência condigna. (Mota, 2018)

Para Paulo Mota Pinto (2018, p.47), “o reconhecimento do direito geral da personalidade, fundado na garantia da dignidade humana, que serve como linha de interpretação para densificação protetora do direito fundamental contra medidas estatais, encontra agora uma fundamentação específica na Constituição, resultando mesmo da concretização do imperativo constitucional de tutela do direito ao livre desenvolvimento da personalidade.”

Significa, segundo o autor, “que se procurou deixar consagrado um direito de liberdade do indivíduo em relação a modelos de personalidade, integrando um “direito à diferença” – dizendo que “o problema, no fundo, é permitir a cada um que eleja o seu modo de vida, desde que não cause prejuízo a terceiros.” (Mota Pinto, 2018, p.17) Para o constitucionalista “tem como sentido fundamental tutelar a diferença da individualidade de cada ser humano, segundo a sua própria decisão e autonomia – o núcleo irreduzível de individualidade.” Paulo Mota Pinto defende que “tal direito não se pode compreender apenas como importando uma ausência de interferência na liberdade de estabelecimento de diferenças do indivíduo – o direito ao desenvolvimento da personalidade, como decorrência do princípio da dignidade humana, comporta, desde logo, também exigências ou diretivas do legislador, no sentido protectivo desse desenvolvimento”.

O constitucionalista acrescenta ainda que “a afirmação do direito ao “livre desenvolvimento da personalidade”, na decorrência do imperativo de respeito pela dignidade humana, não representa, aliás, a consagração de um direito subjectivo, mas também, objectivamente, a afirmação de um princípio interpretativo da relação entre o cidadão e o Estado.” (Mota Pinto, 2018, p.19)

O autor defende que o “conceito de personalidade não se afigura idêntico ao de pessoa, possuindo, designadamente uma conotação valorativa mais marcada”, considerando que vai para além da mera descrição da existência de um ser humano. Para o autor, o que está em causa é “uma afirmação positiva sobre a individualidade do ser humano e sua conformação livre e consciente. Trata-se pois, do ser humano, não apenas perspectivado estaticamente, mas também em devir, em desenvolvimento.” (Mota Pinto, 2018, pp. 26-27)

A protecção da personalidade está assim relacionada directamente, com a “liberdade do seu desenvolvimento segundo o próprio projecto, situação e possibilidades, independentemente da vinculação a um determinado modelo de personalidade, ligado a uma determinada mundividência, credo ou religião que não seja resultante da própria pessoa como ente dotado de capacidade de escolha.”





Paulo Mota Pinto esclarece que “ a consagração de um direito ao livre desenvolvimento da personalidade significa que a Constituição se compromete com a ideia de autodesenvolvimento da personalidade – isto é, com a ideia da sua Auto conformação e realização, com a finalidade de possibilitar o cumprimento do que nela está virtualmente contido, de acordo com a decisão do próprio titular” (2018, pp. 27-28).

No mesmo sentido vai Mariana Melo Egídio (2018, pp. 413-414), afirmando que “só se poderá considerar constitucionalmente conforme à Constituição se não implicar a destruição da autonomia do indivíduo, ou seja, se não anular ou destruir as condições da futura autodeterminação e do livre desenvolvimento da personalidade deste, violando desproporcionadamente o princípio da dignidade da pessoa humana.”

Perante esta ideia, Jorge Reis Novais (2016, pp.132-133) acrescenta que “nos atributos essenciais, que entre os seres vivos distinguem a singularidade da pessoa humana figurava a possibilidade de uma plena consciência de si, do ser humano que se é, destacado da natureza e dos outros, com uma história, uma origem e um passado e um futuro suscetível de programação pelo próprio”. O autor conclui que a dimensão essencial da dignidade humana recai sob a “garantia de um controlo pessoal sobre a sua apresentação pública, bem como ver, nos limites da lei, a respetiva história e origem como instância relevantíssima no processo de construção da sua personalidade.”

Destacamos por fim, o facto do sentido do conjunto dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, nomeadamente o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, se vincular ao espírito da Declaração Universal dos Direitos Humanos, nomeadamente o artigo 22.º em que refere que “Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.” (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

Discussão

Concretizámos, de forma teórica, o exercício de relacionarmos o direito ao desenvolvimento da personalidade com o princípio da dignidade da pessoa humana e neste trabalho, a sua extensão enquanto fundamento no direito a prestações sociais materiais e na garantia da efectivação dos direitos, liberdades





e garantias, sendo certo que estes não poderão sofrer restrições senão nos casos expressamente previstos na Constituição.

Procurámos analisar as decisões do Tribunal Constitucional (TC) que, de alguma forma, observaram o direito a prestações sociais materiais e cujas conclusões se apoiaram no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e no direito a um mínimo de sobrevivência.

A transversalidade destas decisões assomam-se, seja a propósito da penhora das pensões (acórdão n.º 349/91 de 3 de julho e acórdão n.º 411/93 de 29 de junho) ou da impenhorabilidade de prestações sociais até determinado montante (acórdão n.º 318/99 de 16 de maio), ou de forma mais concreta, quando decide pela impenhorabilidade do rendimento mínimo garantido, apoiado na garantia do direito a “um mínimo indispensável” no acórdão n.º 62/2002 de 11 de março.

Também o acórdão n.º 509/2002 de 12 de fevereiro determina que “a norma em apreciação vem atingir o conteúdo mínimo do direito a um mínimo de existência condigna, postulado, em primeira linha, pelo princípio do respeito pela dignidade humana”, tendo o TC decidido pela inconstitucionalidade do diploma que restringia o acesso à prestação do rendimento social de inserção a pessoas com menos de 25 anos. De forma idêntica salientamos o acórdão n.º 296/2015 de 15 de junho, em que o Tribunal Constitucional assume que a prestação do rendimento social de inserção “efetiva a garantia de existência condigna, sendo esta uma imposição direta do respeito pela dignidade humana. Este enquadramento e esta matriz conferem ao direito em causa um estatuto próprio, um significado autónomo sendo-lhe reconhecido um grau de fundamentalidade (e, logo, de vinculação constitucional e redução de margem de liberdade do legislador).”

A este propósito, José Carlos Vieira de Andrade (2017, p. 374) questiona se perante determinadas situações de carência não se deverá reconhecer “a todas as pessoas o direito a esse mínimo”, colocando desta forma a questão se “não estará aí em causa directamente o valor da dignidade da pessoa humana? Mas, a ser assim, não implicará isso um direito à sobrevivência, enquanto direito social de personalidade, entendido como um direito análogo aos direitos, liberdades e garantias e gozando, do respectivo regime, designadamente da sua imediata aplicabilidade?”

Já Paulo Mota Pinto (2018, p.301), perante esta análise, acrescenta que os direitos económicos, sociais e culturais “estão dependentes em grande medida de políticas públicas, e dos correspondentes recursos financeiros”. Para o constitucionalista, a razão prende-se com o facto de os tribunais reconhecerem



estes direitos “como programáticos, ou como legitimadores de restrições a outros direitos, e não como direitos subjectivos de indivíduos que fundamentam directamente a exigência de prestações ao Estado.” Para o autor, estes direitos são “limitados pelas possibilidades financeiras, de acordo com as decisões do Governo democraticamente eleito, de acordo com uma “reserva do possível”, designadamente no plano financeiro.”

Vieira de Andrade (2017, p.66) assevera que “Os direitos a prestações sociais, enquanto direitos fundamentais, tendem, assim, tal como determinadas categorias sociais abertas (jovens, idosos, mulheres, mães, deficientes), a constituir discriminações positivas e cada vez menos, podem ser concebidos como puros direitos de igualdade”. Para o professor, o mínimo necessário para uma existência condigna, “poderá ser equacionado, nos seus diversos aspectos, como um direito pleno de todos à prestação do Estado, como “prestador de garantia” ou “de último recurso.”.

No entanto, o autor também reconhece ser indispensável “considerar os limites materiais e jurídicos da atividade estadual, incluindo, além das possibilidades financeiras, a garantia da liberdade geral e a ponderação dos direitos das outras pessoas, bem como a divisão de poderes que assegure uma liberdade constitutiva ao legislador” (2017, p. 148).

Interessa, por fim, apreciar a fundamentação do acórdão 436/2000/T de 17 de novembro do Tribunal Constitucional, que analisando questões análogas às aqui tratadas, sublinha que as “restrições demonstram ser adequadas, necessárias e não alheadas da relação com o fim prosseguido, «exigindo-se uma apreciação da relação entre o sacrifício da liberdade em questão e o princípio que o justifica», a ser «tanto mais estrita quanto mais a intervenção legislativa tocar formas elementares de manifestação de liberdade de acção humana, ou, em particular, aspectos de personalidade».”

Para Paulo Mota Pinto, devemos ter em conta a “necessária embricação do objecto das decisões relativas a direitos fundamentais com “políticas públicas”, para cuja definição o Tribunal Constitucional não está legitimado” (2018, p. 285). O autor sublinha que é essencial realizar-se uma avaliação sobre uma adequada proporção na repartição dos custos dos direitos, isto é “da incontornável dependência de muitos dos direitos fundamentais, na sua possibilidade de concretização (...) em relação às políticas públicas.”

José Carlos Vieira de Andrade (2017, p. 374) sublinha que mesmo que o Estado “não seja obrigado a assegurar positivamente o mínimo de existência a cada cidadão, ao menos que não lhe retire, sobretudo para satisfação de necessidades públicas, aquilo que ele adquiriu e é imprescindível à sua sobrevivência





com um mínimo de dignidade.” Devendo o legislador, segundo o autor, “assegurar um certo grau de realização de direitos sociais (...) como acontece, por exemplo, nos direitos em que se visa assegurar a dignidade das famílias e de categorias específicas de pessoas” (Vieira de Andrade, 2017, p.379).

Na verdade, para o constitucionalista Paulo Mota Pinto (2018, p.287) o papel do Tribunal Constitucional situa-se exclusivamente num determinado contexto jurídico e social e que serve essencialmente para “corrigir desvios excessivos ou inadmissíveis, e fixar balizas suficientemente amplas (...) à ação do Estado, mais do que uma imposição *positiva* de *standards*, níveis e formas de atuação, e de prestações.”

Conclusão

A Constituição da República Portuguesa passou a incluir entre os direitos fundamentais, a partir da revisão de 1997, o direito ao desenvolvimento da personalidade no n.º1 do artigo 26.º.

Podemos afirmar este direito garante a todos, o livre desenvolvimento da sua personalidade, sem que existam quaisquer interferências externas que o possam impedir. No entanto é nosso entendimento que este direito deverá ser entendido como presumindo que serão realizadas e conservadas, as condições genéricas que o promovem.

Entendemos que o desenvolvimento da personalidade se funda no princípio da dignidade da pessoa humana e na garantia da sua autodeterminação, o que pressupõe por si só a garantia da liberdade do indivíduo, acabando por ser um direito cuja integral realização é por isso de difícil concretização. Presupomos que este direito garante que a pessoa possa usar a liberdade e a sua responsabilidade para promover e desenvolver as potencialidades que lhe são intrínsecas.

Defendemos que o livre desenvolvimento da personalidade só encontra o seu fundamento nos institutos ligados à dignidade da pessoa humana e no entanto não deixa que este facto acabe por redundar numa premissa em que a consequência é uma proteção limitada dessa mesma dignidade.

O Estado deve, então, garantir as condições que promovam o direito ao livre desenvolvimento da personalidade estando impedido de invadir o espaço de conformação da vida privada da pessoa, mesmo que isso demonstre ser incompatível com limitações que deverão ter que observar a disponibilidade financeira do Estado.





Na verdade, ao analisar a jurisprudência do Tribunal Constitucional, percebemos que o direito a prestações sociais materiais, nomeadamente às quais a pessoa poderá aceder em situações de carência económica e em que esteja em causa a sua sobrevivência, acaba por estar dependente, não só das condições jurídicas, mas também da conjuntura financeira.

Concluímos assim, que se a garantia do livre desenvolvimento da personalidade advir do direito a prestações sociais materiais então este direito, dependente da capacidade financeira do Estado para o promover, é um direito subordinado à reserva do possível.

Referências bibliográficas

Acórdão n.º 62/2002 de 11 de março do Tribunal Constitucional. *Diário da República: II série, n.º 59* (2002). Acedido a 15 de março 2019. Disponível em www.dre.pt.

Acórdão n.º 296/2015 de 15 de junho do Tribunal Constitucional. *Diário da República: I série, n.º 114* (2015). Acedido a 15 de março 2019. Disponível em www.dre.pt.

Acórdão n.º 236/2000 T de 17 de novembro do Tribunal Constitucional. *Diário da República: II série, n.º 150* (2005). Acedido a 15 de março de 2019. Disponível em www.dre.pt.

Acórdão n.º 318/99 de 16 de maio do Tribunal Constitucional. Procuradoria Geral Distrital de Lisboa (1999). Acedido a 15 de março 2019. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/jurel/jurisprudencia_main.php.

Acórdão n.º 349/91 de 3 de julho da 2.ª Secção do Tribunal Constitucional. Procuradoria Geral Distrital de Lisboa (1991). Acedido a 15 de março 2019. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/jurel/jurisprudencia_main.php.

Acórdão n.º 411/93 de 29 de junho do Tribunal Constitucional. Procuradoria Geral Distrital de Lisboa (1993). Acedido a 15 de março 2019. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/jurel/jurisprudencia_main.php.

Acórdão n.º 509/2002 de 12 de fevereiro do Tribunal Constitucional. *Diário da República: I série, no 36* (2003). Acedido a 15 de março 2019. Disponível em www.dre.pt.

Acórdão n.º 583/00 de 20 de dezembro do Tribunal Constitucional. Procuradoria Geral Distrital de Lisboa (2000). Acedido a 15 de março 2019. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/jurel/jurisprudencia_main.php.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (2004). Coimbra: Almedina.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (1948). Acedido a 15 de março de 2019. Disponível em www.dre.pt.

MELO EGÍDIO, M. (2018). O argumento do princípio da dignidade da pessoa humana: Paternalismo jurídico e restrições a direitos fundamentais. In J. Reis Novais,





T. Fidalgo de Freias (Eds.), *A Dignidade da Pessoa Humana na Justiça Constitucional*. (pp. 387-416). Coimbra: Almedina.

MOTA, G. (2018, dezembro), *O princípio da dignidade da pessoa humana e a garantia de uma existência mínima. Uma perspectiva jurisprudencial sobre o direito ao Rendimento Social de Inserção*. Comunicação apresentada no III Sinda – Simpósio Internacional Sobre Direito Atual, Porto

MOTA PINTO, P. (2018) *Direitos de Personalidade e Direitos Fundamentais – Estudos*. Coimbra: Gestlegal.

Reis Novais, J. (2018). *A Dignidade da Pessoa Humana. Dignidade e Inconstitucionalidade*. Coimbra: Almedina.

VIEIRA DE ANDRADE, J. C. (2017). *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina.







A VISITA SUPERVISIONADA E AS FALSAS ACUSAÇÕES DE ABUSO SEXUAL PELO ALIENANTE

Jéssica Diniz Cristo Muniz
Universidade do Porto

Resumo

Em um contexto de litígio familiar, o conceito da alienação parental tem ganhado notoriedade. Há várias formas desta disputa entre os pais pela atenção da criança ocorrer, como, por exemplo, deslocar ou reter a criança ilícitamente em outro país ou, nos casos mais graves, a de falsa acusação de abuso sexual. Esta última situação será tratada no presente trabalho com ênfase nos casos em que há, liminarmente, suspensão de visitas da parte acusada sem haver o mínimo de provas que corroborem a denúncia. Neste contexto, será debatido o instituto da visita supervisionada como uma das soluções para as hipóteses em que há acusações de abuso sexual e indícios de alienação parental, pois, ao mesmo tempo em que mantém-se o vínculo afetivo, a criança está protegida caso a denúncia venha a se tornar verdadeira. Ademais, sabendo que a parte mais afetada nestes conflitos é o menor, o que gera a grave violação ao princípio do superior interesse da criança, se faz necessário um estudo cuidadoso acerca desta matéria. Deste modo, este vem sendo um tema alvo de intensas discussões na doutrina e na jurisprudência portuguesas que ensejam insegurança jurídica, sendo evidente a sua relevância, tanto num contexto jurídico quanto social, tendo em vista a sua crescente aparição em processos de direito da família.

Palavras-chave: Direito da família; Alienação parental; Visita supervisionada; Abuso sexual.





Introdução.

Inicialmente, antes de chegarmos ao ponto central do presente trabalho, é preciso caminhar pelos institutos de responsabilidades parentais, de alienação parental e de visita supervisionada. Em seguida, no decorrer do estudo, será demonstrado que as alegações da prática de alienação parental têm sido utilizadas para combater acusações de abuso sexual.

A partir destes esclarecimentos, será tratada a questão de confirmar que a visita supervisionada parece-nos uma decisão acertada a ser tomada liminarmente para os casos em que há uma acusação de abuso sexual no âmbito de uma ação litigiosa de regulação do exercício das responsabilidades parentais e indícios de alienação parental. Acredita-se que, nestes casos, em que o processo pode demorar anos, o vínculo entre o progenitor acusado não é totalmente rompido, ao tempo que há a proteção do menor nas hipóteses em que a denúncia se demonstre verdadeira.

Este é um tema bastante atual e recorrente na doutrina e jurisprudência portuguesas, tornando-se relevante no debate de Direito de Família e de Menores.

1. Das responsabilidades parentais

De acordo com a Teoria Geral do Direito Civil Português, no quadro das responsabilidades parentais, os pais atuam como os representantes legais da criança – que são titulares daquelas –, dizendo respeito à atividade jurídico-negocial do menor¹, conforme os artigos: 124º, 1878º e 1881º, CC².

Neste sentido, Jorge Duarte Pinheiro defende a ideia de que as responsabilidades parentais são um “conjunto de situações jurídicas que, normalmente, emergem do vínculo de filiação, e incumbem aos pais com vistas à protecção e promoção do desenvolvimento integral do filho menor não emancipado (arts. 1887º e 1878º)”³.

No atual contexto, vale ressaltar a alteração do termo de “poder paternal” para “responsabilidade parental” trazida pelo artigo 3º da Lei nº 61/2008, por perceber-se que aquela expressão não condizia mais com o conceito de família que a Constituição da República Portuguesa e o Código Civil Português

¹ SOTTOMAYOR, Maria Clara, *Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais nos Casos de Divórcio*, 6ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2014, p. 19.

² PINHEIRO, Jorge Duarte, *O Direito da Família Contemporâneo*, 5ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2016, p. 219.

³ *Ibidem*.



disciplina: “a família participativa e democrática, baseada na igualdade entre seus membros e em deveres mútuos de colaboração”⁴.

Ademais, de acordo com Francisco Pereira e Guilherme Oliveira, a natureza jurídica destas responsabilidades é de poder funcional⁵ que promove o desenvolvimento, a educação e a proteção dos filhos menores não emancipados. Isto não quer significar a transmissão desta função do Estado aos pais, mas, sim, que a criança possui direitos fundamentais, conforme o artigo 36º, CRP, relacionados a deveres parentais, configurando o cuidado parental como um complexo de direitos-deveres ou poderes-deveres com dupla natureza⁶.

No que toca o exercício das responsabilidades parentais⁷, o artigo 1906º, nº1, CC disciplina a regra do exercício em comum destas responsabilidades – mais uma modificação realizada pela Lei nº61/2008. Desta forma, é “indiferente a existência ou não de acordo dos pais no sentido do exercício conjunto”⁸, exceto nos casos dos artigos 1903º e 1904º (impedimento ou morte do outro); 1910º (se a filiação estiver estabelecida a apenas um dos pais); 1912º, nº2 (quando os progenitores não vivem juntos); e 1906º, nº2 (quando o exercício em comum seja contrário ao interesse da criança).

Impende ainda destacar uma última ressalva disposta nos artigos 36º, nº6 e 69º, CRP; e 1913º, 1915º, 1918º e 1920º, CC, que reforça a ideia de que autonomia dos pais é limitada aos interesses do menor⁹.

Desta forma, é evidente a presença do princípio do superior interesse da criança neste assunto, tendo em vista que a responsabilidade parental é exercida para atender os interesses da mesma, de acordo com o artigo 1878º, nº1, CC¹⁰. Nesta ocasião, compete lembrar que tal princípio encontra-se consagrado no artigo 3º, nº1 da Convenção dos Direitos da Criança e no artigo 24º, nº2 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁴ SOTTOMAYOR, Maria Clara, *ob. cit.*, p.280.

⁵ COELHO, Francisco Pereira e Oliveira, Guilherme de *Curso Direito da Família*, Volume 1: Introdução. Direito Matrimonial, 5º edição, Editora Coimbra, 2016, p. 180.

⁶ SOTTOMAYOR, Maria Clara, *ob. cit.*, p. 22.

⁷ O exercício das responsabilidades parentais está regulado nos artigos 34º e seguintes do Regime Geral do Processo Tutelar Cível e nos artigos 1904º-A (incluído pela Lei nº137/2015) a 1912º, CC.

⁸ PINHEIRO, Jorge Duarte, *ob. cit.*, p. 243.

⁹ SOTTOMAYOR, Maria Clara, *ob. cit.*, p. 24.

¹⁰ PINHEIRO, Jorge Duarte, *ob. cit.*, p. 220.





Portanto, seja qual for a decisão do Tribunal em relação ao estabelecimento do exercício das responsabilidades – se em conjunto ou exclusivo – o julgador é orientado para, em quaisquer circunstâncias, fundamentá-la no interesse da criança, sendo esta ouvida, de acordo com o artigo 4º, *i*, LPCJP e o artigo 12º da Convenção dos Direitos da Criança.

2. Da alienação parental

Como já mencionado, em um contexto familiar litigioso, o início de um processo de desmoralização de um dos progenitores ou de um familiar às crianças consiste no fenômeno chamado de “alienação parental”, que, claramente, viola o artigo 1906º, CC das responsabilidades parentais. Este instituto também é conhecido como “implantação de falsas memórias”¹¹. Este processo traduz-se em atos que desencadeiam o afastamento da criança do seu genitor ou parente pelo que o alienante fala àquela, sendo realizados de maneira quase imperceptível, o que torna a alienação parental muito difícil de se comprovar num tribunal.¹²

Por este motivo, o atual trabalho será focado na alienação parental ocorrida de forma gradual e progressiva nas relações entre pais e filhos, que pode, por exemplo, ocorrer por meio de reiteradas afirmações de que um dos pais “já não o ama mais” e/ou de que “só tem tempo para a nova família” – caso haja –, deslocando-os ilicitamente para outro país e, nos casos mais graves, acusando falsamente o outro progenitor de abuso sexual¹³.

Interdisciplinarmente, a “alienação parental” surgiu com a teoria da Síndrome da Alienação Parental (SAP), elaborada por Richard Gardner em meados dos anos 1980. Entretanto, a existência deste instituto é um tema que gera muita discussão, pois não está previsto na CID-10 nem na DSM IV¹⁴.

Antes de mais, faz-se necessário destacar que os conceitos de “alienação parental” e de “SAP” não se confundem, uma vez que a SAP é a síndrome

¹¹ DIAS, Maria Berenice. *Alienação parental: um crime sem punição*. In: DIAS, Maria Berenice. *Incesto e Alienação Parental*. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 16.

¹² MUNIZ, Jéssica Diniz Cristo. *A Visita Assistida e as Falsas Acusações de Abuso Sexual pelo Alienante*. Tese de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ SOTTOMAYOR, Maria Clara. *Uma Análise Crítica da Síndrome de Alienação Parental e os Riscos da sua Utilização nos Tribunais de Família*. Disponível em: <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2015/10/073-107-Aliena%C3%A7%C3%A3o-parental.pdf>.





desenvolvida pela criança em decorrência dos atos da alienação parental, visando a obstrução ou o corte do vínculo entre o progenitor e o filho.

Neste sentido, alguns autores, como Maria Clara Sottomayor, defendem a inexistência da SAP. Seu principal argumento é de que esta foi criada por Gardner a fim de solucionar conflitos entre o pai e o filho quando este se recusa a conviver com aquele, já que isso seria culpa da mãe que tem a criança sob sua guarda, sendo também uma forma de discriminação à mulher.¹⁵

Realmente, com a difusão deste instituto, houve o crescimento da sua utilização indiscriminada como meio de defesa em processos de regulação do exercício das responsabilidades parentais e, como será tratado no próximo tópico, em casos de alegações de abuso sexual.¹⁶ No tocante ao argumento de discriminação à mulher, deve-se lembrar que, culturalmente, as mães são as que obtêm a guarda dos filhos, estando, portanto, a maior parte de acusações de alienação debruçadas sobre elas.¹⁷

Por outro viés, para os que não admitem a figura da alienação parental, psicólogos e juristas, como Sandra Inês Feitor¹⁸, confirmam que sua prática acarreta no distanciamento entre filhos e pais não guardiões, sendo algo muito comum nas famílias e de difícil constatação.

Para a pedopsiquiatra Ana Vasconcelos, que se inspira no artigo “*The Alienated Child A Reformulation of Parental Alienation Syndrome*”, escrito pela psicóloga Joan B Kelly em conjunto com a professora de Direito Janet R. Johnston, “o conceito de ‘criança alienada’ aponta para a chance de uma criança, a viver uma situação de conflito parental por ruptura da relação conjugal, poder estar a sofrer a manipulação da sua vontade por um dos progenitores com vistas do seu afastamento em relação ao outro, aplica-se quando a criança expressa, em relação a um dos progenitores e de modo aparentemente livre e persistente, convicções, crenças e sentimentos negativos e nada razoáveis, tais como zanga, raiva, aversão, rejeição e/ou medo, utilizando uma forma de expressão destes

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ MUNIZ, Jéssica Diniz Cristo. A Deslocação ou Retenção Internacional Ilícita como Forma de Alienação Parental. In: *II Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social – Direitos Sociais e Exclusão*, Lema d’Origem Editora, 2018.

¹⁷ MUNIZ, Jéssica Diniz Cristo. *A Visita Assistida e as Falsas Acusações de Abuso Sexual pelo Alienante*. *Idem*.

¹⁸ FEITOR, Sandra Inês. *A Síndrome da Alienação Parental e o seu Tratamento à luz do Direito de Menores*. 1ª ed., Editora: Coimbra, 2012, p. 26 e 27.



sentimentos muito despropositada face à vivência e à relação de filiação que a criança tem tido até essa altura com esse progenitor.”¹⁹

Desta forma, cumpre ressaltar a importante atuação interdisciplinar²⁰ e transdisciplinar²¹ de juristas, psicólogos, assistentes sociais para conhecer, verdadeiramente, a real situação daquela família, possibilitando atenuar ou até prevenir os danos. Portanto, é possível depreender que a alienação parental existe, todavia é utilizada de forma inadequada por alguns profissionais, depreciando o instituto.

No Brasil, com o advento da Lei nº 12.318/2010, já não resta mais esta dúvida. A partir desta, o tema passou a ser disciplinado através de uma definição legal, um elenco exemplificativo dos atos de alienação, sua tramitação processual, medidas de proteção aos menores e os efeitos jurídicos aos alienantes. Não obstante, em Portugal, não há legislação dirigida ao assunto, o que auxiliaria muito para identificar os casos e dirimir as dúvidas.

3. A visita supervisionada nos casos de falsas acusações de abuso sexual pelo alienante

Conforme ventilado anteriormente, no direito interno, a regra, atualmente, é a do exercício comum das responsabilidades parentais pelos pais (art. 1906º,

¹⁹ VASCONCELOS, Ana. Alienação parental e consequências na saúde mental da criança – Interdisciplinaridade na ligação da pedopsiquiatria com o Tribunal da Família e Crianças. In: Coleção Formação Contínua, *O Fenómeno “Alienação Parental”: Mito(s) e Verdade(s)*. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/familia/eb_AlienacaoParental2018.pdf.

²⁰ BARUFI, Melissa Telles. Alienação parental – Interdisciplinariedade: um caminho para o combate. In: Dias, Maria Berenice. *Idem*. p. 237.

²¹ “Do ponto de vista epistemológico, se a interdisciplinaridade já tinha vindo tornar o trabalho entre os vários parceiros profissionais mais eficiente, a transdisciplinaridade, como complemento da aproximação disciplinar que faz emergir, da confrontação das disciplinas, dados novos que se articulam entre si, veio fomentar uma dinâmica de criatividade e de solidariedade, nas várias práticas de saberes envolvidos no trabalho interdisciplinar, fundamental perante novos desafios, como são os que unem a prática pedopsiquiátrica com a práxis do Direito da Família.” Cf. Vasconcelos, Ana. Alienação parental e consequências na saúde mental da criança – Interdisciplinaridade na ligação da pedopsiquiatria com o Tribunal da Família e Crianças. *Ibidem*.





nº1, CC), sendo atribuído a ambos as questões de particular importância²² e somente a um as questões cotidianas, conforme os artigos 1906º, nºs 1 e 3.²³

Neste sentido, a partir de meios de provas²⁴ para verificar qual dos pais exercia o papel da pessoa primária de referência²⁵, será sempre definido pelo Tribunal um dos progenitores como residente e o outro genitor terá o direito das visitas à criança (art. 1906º, nº5, CC).

Assim, há a possibilidade de realização da visita supervisionada, que é implementada nos casos em que o vínculo entre o menor e o progenitor não está tão consolidado ou ainda nos casos em que há perigo psíquico, físico ou moral para a criança.

Nesta esteira, focaremos na implantação da visita supervisionada de maneira cautelar nas situações de acusação de abuso sexual em que seus indícios não são tão convincentes e que, ao mesmo tempo, há suposição de alienação parental. Ora, quando houver uma denúncia deste gênero, a realização deste tipo de visita é aconselhável até que se possa assegurar que haja alienação parental.

Ocorre que parte da doutrina entende que, nestes casos, a suspensão da visita em caráter urgente atenderia melhor o superior interesse da criança. Maria Clara Sottomayor é uma autora que defende esta ideia, afirmando que a mãe que pede a suspensão de visitas do progenitor baseada em suspeita de abuso sexual “está a agir no exercício dos seus deveres parentais de proteção.”²⁶

É evidente que este tipo de acusação é considerável e que deve-se tomar todas as precauções com o menor envolvido, porém é preciso considerar a possibilidade de alienação parental quando não houver alegações fundamentadas

²² Trata-se de um conceito indeterminado, sendo possível depreender algum da exposição de motivos da Lei nº 61/2008 que “dá uma directiva, esclarecendo que tais assuntos são aqueles que se resumem a questões existenciais graves e raras na vida de uma criança, questões essas que ‘pertencem ao núcleo essencial dos direitos que são reconhecidos às crianças’”. In Bolieiro, Helena e Guerra, Paulo, *A criança e a família*, 2ª edição, Editora Coimbra, 2014, p. 196, nota 24.

²³ PINHEIRO, Jorge Duarte, *ob. cit.*, p. 242.

²⁴ SOTTOMAYOR, Maria Clara, *Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais nos Casos de Divórcio*, 6ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2014, pp. 27 e 28.

²⁵ De acordo com Jorge Duarte Pinheiro, “a figura primária de referência será o pai que tem uma relação próxima com o filho, que cuida dele diariamente, que colabora mais na sua educação”. In: *ob. cit.*, p. 246.

²⁶ SOTTOMAYOR, Maria Clara. A “alienação parental” como estratégia defensiva de agressores sexuais de crianças. In: Coleção Formação Contínua, *O Fenómeno “Alienação Parental”: Mito(s) e Verdade(s)*. *Idem*.





de abuso sexual. Cabe ressaltar, também, que não são só as mães que sofrem acusações da prática de alienação parental, como exporemos no caso a seguir²⁷.

Em verdade, numa visão geral, os processos costumam demorar tempo demais e, em uma hipótese de acusação falsa de abuso, a relação entre a criança e o progenitor ficaria mais abalada – além do fato de suportar denúncia – pelo distanciamento imposto.

Observando o princípio do superior interesse da criança, a visita supervisionada – chamada também de visita assistida – seria a mais adequada em razão de, ao mesmo tempo, proteger a criança de um possível abuso e manter, na medida do possível, o vínculo entre pai e filho. Isto dificultaria a concretização da alienação parental do outro progenitor caso esta venha a ser comprovada por meio da falsa acusação de abuso sexual.

Assim, as visitas assistidas podem ser realizadas no Fórum, na casa do progenitor residente ou no consultório psicológico. Nos próximos casos, por exemplo, as visitas ocorreram na Segurança Social, na Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) e na Associação Uma Porta Amiga.

Diante deste quadro, os Tribunais de Portugal vêm implementando esta visita com mais frequência para estas situações. No Processo nº 612/09.7TMFAR.E1²⁸ do Tribunal de Família e Menores de Faro, foi intentada uma ação de regulação das responsabilidades parentais e, no seu andamento, a mãe alegou que o pai abusava sexualmente da filha, requerendo a suspensão das visitas e a guarda exclusiva para ela.

Acertadamente, o tribunal de primeira instância indeferiu tal pedido liminar e determinou que as visitas fossem supervisionadas na Segurança Social e que seriam efetuadas avaliações psicológicas e psiquiátricas à criança e a seus pais. Em contrapartida, o pai apresentou defesa afirmando que a mãe possuía indícios de perturbação mental e que a criança deveria ser entregue à guarda provisória dos avós paternos.

Tendo em vista que a mãe nunca compareceu para efetuar os exames psicológicos nela nem na menor e de que o exame médico-legal realizado na

²⁷ Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 25/06/2015 (proc. nº 960/11.6TMFAR.E1). Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/555f58c8d1fe2c7a80257ef500355692?OpenDocument&Highlight=0,ALIENA%C3%87%-C3%83O,PARENTAL>.

²⁸ Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 11/04/2012 (proc. nº 612/09.7TMFAR.E1). Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/52a037a9dcc689680257de10056fb76>.





criança não demonstrou nenhuma lesão, o inquérito da denúncia de abuso foi arquivado e foram reimplementadas as visitas sem supervisão.

Diante das circunstâncias deste caso concreto, a sentença foi proferida em favor do progenitor, concedendo o exercício das responsabilidades parentais exclusivo a ele, sendo este o responsável por todas as questões referentes à vida da menor, tanto às de particular importância quanto aos atos da vida corrente, implementando o regime, inicialmente, de visitas assistidas à progenitora.

A juíza de primeira instância sustenta que se trata de uma exceção da regra de exercício conjunto, já que “a decisão conjunta, por ambos os progenitores, destas questões (de particular importância) não serve, neste caso, o interesse da criança, considerando a ausência de comunicação entre os pais associada ao grave conflito subjacente à alienação parental.”.

Esta situação é típica de alienação parental, porque a mãe vinha tentando afastar a criança do progenitor de todas as formas como, a título de exemplo, por meio de impedimentos de visitas, desmoralização da imagem do pai diante de terceiros, a imputação falsa de abuso sexual. Desta forma, a criança estava em risco psicológico, como a sentença mesma afirma: “esta obsessão de cuidar, associada à exclusividade da relação com a filha, com exclusão do progenitor e também de toda a família paterna e padrinho, colocam a criança numa situação de perigo, perturbadora da sua estabilidade emocional.”

A progenitora apelou da decisão, porém o tribunal de segunda instância manteve a sentença recorrida em sua integralidade.

No próximo acórdão do Tribunal da Relação de Évora²⁹ a progenitora denunciou o progenitor pelo crime de abuso sexual e o inquérito foi arquivado. Contudo, na altura, os pais da menor não haviam regulamentado o exercício das responsabilidades parentais, que foi, então, demandado pelo Ministério Público.

Nesta época, foi determinado um regime provisório de visitas supervisionadas para o pai, em razão da denúncia, e que eram realizadas na Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ). Em 2012, após um relatório da CPCJ e o arquivamento do inquérito do abuso sexual, o TRE concedeu o direito de visitas ao pai sem supervisão.

Em 2013, a genitora requereu a alteração urgente do regime provisório de visitas, demandando a guarda total da menor cumulado com o pedido de suspensão daquelas, alegando, novamente, abuso sexual após a regulamentação

²⁹ Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 25/06/2015 (proc. nº 960/11.6TMFAR.E1). Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/555f58c8d1fe2c7a80257ef500355692?OpenDocument&Highlight=0,ALIENA%C3%87%-C3%83O,PARENTAL>.





das visitas sem supervisão. Tal pretensão foi indeferida pelo TRE, que decidiu pela volta das visitas assistidas na CPCJ – e, posteriormente, na Associação Uma Porta Amiga com acompanhamento do Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental (CAFAP) – até a investigação da denúncia.

Em suma, os exames médico e psicossocial descartaram a hipótese de abuso sexual em relação à menor, mas constataram que esta seria vítima de uma tentativa inicial de síndrome de alienação parental em razão de campanhas de injúrias por parte de ambos os pais.

Perante estes casos, é evidente a presença da dicotomia “acusação de abuso sexual” *versus* “alienação parental”, que torna esses casos tão delicados, colocando em risco a saúde mental do menor e violando, assim, o superior interesse da criança.

Conclusão

Diante do exposto, com a análise da nova regra do exercício conjunto das responsabilidades parentais, fica clara a intenção do legislador em tentar aproximar mais os pais para a melhor criação de seus filhos.

Contudo, a alienação parental vem como uma forma de exclusão da vida de um dos progenitores da vida do menor, violando o artigo 1906º, CC, que disciplina sobre o exercício das responsabilidades parentais, e o princípio do superior interesse da criança (artigo 3º, nº1, Convenção dos Direitos da Criança e artigo 24º, nº2, Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia).

Nestes casos, o alienador conta a sua “verdade” e esta “passa a ser verdade para o filho, que vive com falsas personagens de uma falsa existência.”³⁰ Infelizmente, a técnica da falsa acusação de abuso sexual é uma das mais eficazes para romper os laços afetivos e concretizar a alienação parental, pois há uma resposta quase imediata das autoridades judiciárias e policiais.³¹

Importante salientar que a audição da criança é de grande importância, quando esta atinge determinadas idade e maturidade (art. 4º, nº1, c, RGPTC), assim como a questão de inter e transdisciplinaridade no andamento do processo, para que psicólogos, pedopsiquiatras, assistentes sociais assistam o Judiciário nestes casos tão complexos.

³⁰ DIAS, Maria Berenice. *Alienação parental: um crime sem punição*. In: DIAS, Maria Berenice. *Incesto e Alienação Parental*. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 16.

³¹ ARAÚJO, Sandra Maria Baccara. O genitor alienador e as falsas acusações de abuso sexual. In: Dias, Maria Berenice. *Idem*, p. 214.





O presente trabalho demonstrou, com base em estudos de juristas e psicólogos, que a escolha da implantação liminar de visitas assistidas nestas situações em que, ao mesmo tempo, há acusação de abuso sexual, porém não há certeza sobre tal, e existem indícios de alienação parental é a mais adequada, porque é uma maneira de proteger a criança de um suposto abusador e, caso não seja comprovada a denúncia, o vínculo entre eles não terá sido rompido por completo.

Referências bibliográficas

Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 11/04/2012 (proc. n.º 612/09.7TM-FAR.E1). Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/52a037a9dcc689680257de10056fb76>.

Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 25/06/2015 (proc. n.º 960/11.6TM-FAR.E1). Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/555f58c8d1fe2c7a80257ef500355692?OpenDocument&Highlight=0,ALIENA%C3%87%C3%83O,PARENTAL>.

BOLIEIRO, H. & GUERRA, P. (2014). *A criança e a família*. 2ª edição. Coimbra: Editora Coimbra.

COELHO, F. P. & OLIVEIRA, G. de (2016). *Curso Direito da Família. Volume 1: Introdução. Direito Matrimonial*. 5ª edição. Coimbra: Editora Coimbra.

Colecção Formação Contínua, *O Fenómeno “Alienação Parental”: Mito(s) e Verdade(s)*. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/familia/eb_AlienacaoParental2018.pdf.

DIAS, M. B. (2013). *Incesto e Alienação Parental*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

FEITOR, S. I. (2012). *A Síndrome da Alienação Parental e o seu Tratamento à luz do Direito de Menores*. 1ª edição. Coimbra: Editora Coimbra.

MUNIZ, J. D. C. (2016). *A Visita Assistida e as Falsas Acusações de Abuso Sexual pelo Alienante*. Tese de Conclusão de Curso. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

MUNIZ, J. D. C. (2018). A Deslocação ou Retenção Internacional Ilícita como Forma de Alienação Parental. *II Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social – Direitos Sociais e Exclusão*. Editora Lema D’Origem.

PINHEIRO, J. D. (2016). *O Direito da Família Contemporâneo*. 5ª edição. Coimbra: Almedina.

SOTTOMAYOR, M. C. (2014). *Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais nos Casos de Divórcio*. 6ª edição. Coimbra: Almedina.







O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: REFLEXÕES NA ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS

Keila Pinna Valensuela

Andrea Pires Rocha

Universidade Estadual de Londrina

Resumo

Este *paper* é fruto de pesquisa de doutoramento em processo. Por meio de uma abordagem qualitativa, objetiva-se problematizar as demandas infanto-juvenis mediante prerrogativas diferenciadas daquelas de motivação economicista ou de fundo político, a partir da investigação teórico-empírica sobre o acesso ao direito e à justiça para crianças e adolescentes, na perspectiva dos direitos humanos. O objeto de pesquisa originou-se da experiência no Brasil, com intervenções no campo sociojurídico, especificamente no estado do Paraná, na área da defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Os dados empíricos apresentados retratarão parte desta realidade. Para construção teórica, priorizaram-se autores que sustentam suas teses em concepções mais ampliadas sobre acesso ao direito e à justiça e os direitos humanos na perspectiva crítica. Resgatar esta discussão tornou-se fundamental no atual contexto de desmantelamento de políticas públicas, desresponsabilização do Estado frente às questões sociais e o crescente fenômeno de judicialização das demandas de crianças e adolescentes em razão de políticas de austeridade e contingenciamento adotadas pelos últimos governos neoliberais. Nesta conjuntura, o Estado e suas institucionalidades garantem, ao grupo social e economicamente dominante, o acesso prioritário ao direito e à justiça, mantendo as condições necessárias para que o sistema produtivo se (re)produza por meio da combinação de requisitos de classe que envolvem patrimônio, renda, escolaridade, gênero,





raça/etnia, organização política, dentre outros. O acesso ao direito e à justiça na área infantojuvenil tem prioridade constitucional e de direitos humanos internacionais.

Palavras-chave: Acesso ao Direito e à Justiça; Direitos Humanos; Criança e Adolescente.

Introdução

A proposta em questão resulta de leituras e produções realizadas durante o processo de doutorado do Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL/PR/Brasil) e da condição de pesquisadora visitante no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC/Portugal) promovido pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O objeto de pesquisa refere-se à análise do acesso ao direito e à justiça de crianças e adolescentes, na perspectiva dos direitos humanos.

A aproximação com o objeto de pesquisa provém da vivência em projeto de extensão universitária na área infantojuvenil¹. No caso do Brasil e, em especial, no Paraná², como uma tendência, chamada por Santos (2007) de *la americana*, existem as assessorias jurídicas universitárias que remetem para uma prática sociojurídica desenvolvida por docentes, profissionais e estudantes, destinada para a população que se encontra à margem do contrato social. Considerando todos os Núcleo de Estudos e Defesa dos Direitos da Infância e da Juventude (NEDDIJ), no ano passado havia 106 bolsistas distribuídos nas universidades estaduais, o investimento foi de R\$ 1.661.140,00, houve 38.490 ações das equipes e 25.348 pessoas foram atendidas, conforme dados fornecidos pela SETI (2018).

¹ A experiência deu-se entre 2014 e 2018 como coordenadora do Núcleo de Estudos e Defesa dos Direitos da Infância e da Juventude da Universidade Estadual do Paraná Campus Paranavai, conhecido como NEDDIJ UNESPAR, caracteriza-se como projeto de extensão universitária intervindo de forma interdisciplinar e intersetorial na defesa dos direitos de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias vulneráveis às situações de risco pessoal, social e econômica pertencentes à Comarca de Paranavai. Até então, havia 10 projetos desta natureza que se originaram no Paraná em 2006 vinculados ao Programa Universidade Sem Fronteiras (USF) e financiados pelo Fundo do Paraná a partir de convênios celebrados pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) e as Instituições de Ensino Superior do Governo Estadual.

² Estado localizado na região sul do país.





Os dados empíricos obtidos por meio de pesquisa documental em relatórios da USF referentes a 2018 visam demonstrar esta realidade em específico: o atendimento ofertado para crianças e adolescentes submetidas às situações de risco pessoal, social e vulnerabilidade econômica, oferecendo-lhes gratuitamente ações nas áreas cível, família e ato infracional regulamentadas a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990.

Para a reflexão teórica sobre o acesso ao direito e à justiça, partimos das ideias de Cappelletti e Garth (1988) desenvolvidas na obra “Acesso à Justiça” que os consagrou pioneiros nesta discussão da história recente. Desde o final da década de 1970, estes autores se mantêm como referências na área. A partir desta obra, podemos basicamente compreender o acesso ao direito e à justiça de duas formas: primeiro, o acesso igualitário ao sistema judicial e/ou a representação por advogado em um litígio; segundo, por meio da garantia efetiva dos direitos individuais e coletivos, na perspectiva dos direitos humanos. Optamos, portanto, pela segunda forma de compreender o acesso ao direito e à justiça e pretendemos avançar nela, considerando o dado momento histórico.

Neste texto, situamos o acesso ao direito e à justiça como uma das múltiplas expressões da questão social, ocupando uma posição para além de ações individuais que se encontram voltadas a resolução de litígios. Hoje, a relação entre justiça e direito que se dá de uma maneira particular, principalmente *no* e *para* o direito cível, é bastante criticável por ser sustentada em uma noção de direito que é, em síntese, excludente e ambígua. Essa noção equipara o direito as normas estatais, as leis e a um padrão jurídico erroneamente definido como despolitizado e com vistas ao bem estar social.

Para discutir os conceitos de direito e justiça, também adotamos como ponto de partida a problematização de Lyra Filho (1982, p. 55): “Direito e Justiça caminham enlaçados; lei e Direito é que se divorciam com frequência”. Partindo deste pressuposto, é possível entender que historicamente o direito e a justiça estão relacionados entre si por meio de questões que se caracterizam essencialmente como estruturais, portanto vão além da letra formal da lei, constituindo-se necessário uma análise interdisciplinar.

Quanto aos direitos humanos, partimos da concepção de Trindade (2011), jurista brasileiro, que faz uma crítica substancial à perspectiva liberal dos direitos humanos. Baseado em Marx, o autor analisa a gênese, determinações e especificidades dos direitos humanos historicamente sustentados no direito natural, inato, positivo, construído a partir da concepção abstrata, individual, lógica e metafísica.



Esta é uma das razões que justifica a necessidade de avançarmos para além da forma clássica dos direitos humanos, daquela concepção de direitos humanos cuja dimensão original consolidou-se a partir da Revolução Francesa de 1789. Torna-se primordial reinventar os direitos humanos e romper com a tradicional narrativa liberal que sustenta a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 promulgada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pactos e tratados internacionais, a fim de obter conquistas sociais tendencialmente emancipatórias, para além do capital.

1. O acesso ao direito e à justiça: notas introdutórias

O acesso ao direito e à justiça não é uma discussão recente, contudo a problematização – teórica e prática – acerca da temática se intensifica à medida que buscamos responder as questões sociais, sobretudo pela via judicial. O enfoque sobre o acesso ao direito e à justiça, adotado neste texto, caminha no sentido contrário da concepção tradicional, é compreendido para além do acesso aos tribunais e às instâncias, rituais e procedimentos judiciais. Discutir o acesso ao direito e à justiça, parafraseando Chuairi (2001), não se refere somente ao processo judicial, portanto não se traduz de forma automática ao acesso exclusivo do Poder Judiciário.

Sobretudo em países do Ocidente, desde meados de 1960, com o início dos movimentos de reformas chamados por Cappelletti e Garth (1988) como “ondas”, tem-se buscado legitimar um sistema de justiça e não apenas um sistema judiciário. Essa tendência, originou-se, para os autores, da tentativa de ruptura com as instituições jurídicas tradicionais. Seria uma recusa “a aceitar como imutáveis quaisquer dos procedimentos e instituições que caracterizam a nossa engrenagem de justiça” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 8). A discussão dos autores visava aliviar os tribunais regulares e rever o complexo maquinário já existente para a solução de litígios, contribuindo para deixar o processo civil mais simples, rápido, barato e acessível aos pobres, a partir de um sistema pluralístico de possibilidades, o que não aconteceu.

O afastamento do sistema jurídico tradicional tem se tornado cada vez mais difícil de se efetivar à medida que vivenciamos o esvaziamento do Estado no trato das consequências da questão social. Ressalta-se que o Estado só pode ser compreendido com base nos conflitos de classes que lhe dão o seu conteúdo e demarcam as formas distintas de Estado no mundo.

O Estado mostra-se intimamente vinculado com a existência e manutenção das desigualdades sociais, como uma das expressões da relação antagônica





entre Capital *versus* trabalho. É deste antagonismo que resultam as reivindicações e lutas sociais e, ainda, as respostas repressivas e violentas do Estado e da classe dominante. Essa luta é desigual, pois se repõe em bases ainda mais perversas e tem como escopo principal manter o “poder” nas mãos de seus legítimos donos: os capitalistas. A legalidade torna-se instrumento para legitimar o poder e o Estado, ao mesmo tempo que promove, viola os direitos humanos. Sartori (2017, p. 324), com base na teoria marxiana, afirma que “entre direitos iguais decide a força”.

Temos experimentado, desde a década de 1970, com o processo de reestruturação produtiva e a normalização do trabalho pela via da tecnologia, o acirramento da disputa em torno do acesso aos bens e riquezas socialmente produzidas. Nesta disputa, o Estado recrudesce seu protagonismo na produção de valor e superexploração da mais-valia. Para tanto, destroça os direitos (sobretudo sociais, da classe trabalhadora), o que intensifica o desemprego, a flexibilidade e a precariedade do mercado de trabalho e dá origem ao fenômeno conhecido como “sofrimento no trabalho” (Chesnais, 2001, p.15).

Nesta conjuntura de crise do capital, as contradições são mais visíveis ainda em países que ainda não haviam experimentando um modelo de garantia de direitos universais. Inserimos nesta reflexão a particularidade brasileira, que vai regulamentar a garantia de direitos de forma mais abrangente apenas na Constituição Federal de 1988, a qual na correlação de forças de sua construção, traz algumas respostas às pautas de movimentos sociais ao mesmo tempo em que regulamenta a ordem capitalista em uma perspectiva liberal. Mais grave ainda, discute Dagnino (2004), é o fato de que antes mesmo de se iniciar a garantia dos direitos universais ali estabelecidos, o país adere à política neoliberal que impende garantias e provoca um desmonte crescente e profundo dos direitos humanos instituídos pelo próprio Estado que se apresenta indiferente às demandas populares e permanece voltado as necessidades e tradições da elite conservadora. Em outras palavras, “em toda a tensão histórica da luta de classes, os direitos humanos se veem em processos de obtenção de ganhos e de perda de potencial, como é o caso dos tempos neoliberais” (Trindade, 2011, p.13).

Dentre as estratégias de enfrentamento à crise interna do capital, adota-se uma política transnacional para retomar as taxas de juros. O processo de financeirização da economia e mundialização do capital se acirram. Esta política tem implicação direta na questão orçamentária das políticas públicas. Diante deste quadro, o Estado passa a corroborar ainda mais com o processo de reprodução ampliada do capital e sua relação com a natureza torna-se mais predatória. Além disso, precariza e mercantiliza as políticas públicas (previdência social, legislação





trabalhista, serviços de educação, saúde, assistência social, dentre outras), desqualifica os movimentos sociais (principalmente, os sindicais e os identitários) e criminaliza os pobres (que enfrentam um processo de empobrecimento), restando-lhes, o “assistencialismo” ou o “encarceramento” (Wacquant, 2007).

Diante deste contexto no qual o conservadorismo impera, embora tenhamos, em tese, um sistema plural, composto por outras organizações implantadas na recente história da institucionalização do direito, tais como – Ministério Público, Defensorias Públicas e Núcleos Especializados – o Poder Judiciário ainda é entendido como a única porta de entrada para o “mundo do direito”, prioritariamente conduzida por um advogado que ajuizará uma ação. Pensar desta maneira representa uma perspectiva limitada do que seria direito e justiça na conjuntura atual.

À medida que as sociedades cresceram em tamanho e complexidade, a concepção de direito (e mais tardiamente de direitos humanos) também assumiu novos contornos, o que consequentemente resultou em novos caminhos analíticos para reinventar as bases teóricas, práticas e políticas de justiça. Muito se fala em justiça, mas não necessariamente se discute sobre seus fundamentos, em especial, aqueles relacionados ao conteúdo classista e às vicissitudes da sociedade capitalista e como a forma contemporânea de entender justiça está estruturalmente de acordo com o modo de produção vigente.

O próprio direito e o sistema de justiça carregam em si os processos contraditórios inerentes à sociedade capitalista, perpassando por interesses inconciliáveis e antagônicos entre as classes. No bojo da garantia de direitos, atribui-se a própria lei o mesmo caráter contraditório, na perspectiva dialética aos direitos humanos que, segundo Lyra Filho (1982), resulta no direito e no antidireito. Para o autor, a “legislação abrange, sempre, em maior ou menor grau, Direito e Antidireito: isto é, Direito propriamente dito, reto e correto, e negação do Direito, entortado pelos interesses classísticos e caprichos continuístas do poder estabelecido” (Lyra Filho, 1982, p.3).

Portanto, estamos nos referindo a um sistema que não é neutro, embora ideologicamente queira ser definido de tal forma. O direito que sustenta este sistema de justiça pode ser manipulado e politizado, resultar em injustiças e inconsistência jurídica. Para enfrentar essa realidade, seria necessário ultrapassar, dentre outros aspectos, os labirintos processuais que dificultam o acesso da população leiga, alargar os limites de sua jurisdição, modernizar suas estruturas organizacionais e rever padrões funcionais. Somado a isso, também é preciso repensar o direito para além das normas estatais, ultrapassar a ideia





de um direito aprisionado em leis permeadas de conteúdo de classe e de uma justiça aparelhada pelo Estado e grupo social e economicamente dominante.

Para redefinir o acesso ao direito e à justiça, a partir da perspectiva crítica, devemos ir além da concepção jurídica construída no alicerce idealista de um sistema de justiça legal, formal e institucional. A concepção adotada, nesta pesquisa, por conseguinte, pauta-se, a princípio, nas reflexões de Lyra Filho (1982, p. 120):

[...] onde está a Justiça no mundo? —, pergunta-se. Que Justiça é esta, proclamada por um bando de filósofos idealistas, que depois a entregam a um grupo de “juristas”, deixando que estes devorem o povo? A Justiça não é, evidentemente, esta coisa degradada. Isto é negação da Justiça, uma negação que lhe rende, apesar de tudo, a homenagem de usar seu nome, pois nenhum legislador prepotente, administrador ditatorial ou juiz formalista jamais pensou em dizer que o “direito” deles não está cuidando de ser justo. Porém, onde fica a Justiça verdadeira? Evidentemente, não é cá, nem lá, não é nas leis (embora às vezes nelas se misture, em maior ou menor grau); nem é nos princípios ideais, abstratos (embora às vezes também algo dela ali se transmita, de forma imprecisa): a Justiça real está no processo histórico, de que é resultante, no sentido de que é nele que se realiza progressivamente.

Com base no autor, quando nos referimos à ideia de justiça, concluímos que embora a dinamização seja política, a substância da discussão permanece jurídica. Estruturalmente, afirma-se a concepção de um direito que não leva em conta o humano real, mas assume um caráter abstrato, unilateral e atrofiado da realidade, assumindo contornos particulares, conforme o contexto histórico, variando em magnitude, abrangência e impacto na vida da pessoa, com base na classe à qual pertence, o que coloca em xeque a concepção ampliada de justiça.

A noção contemporânea de justiça, portanto, estaria inseparável da esfera jurídica, o que consiste basicamente, por um lado, em cumprir seus deveres enquanto cidadão e, por outro, em dar a cada um, em conformidade com o direito, o que por direito lhe pertence, sustentada no critério jurídico para concessão de direitos na perspectiva de igualdade e equidade garantidas pelo normas estatais. Todavia, enfatiza-se, a partir desta perspectiva, a ideia que para ser justo é preciso garantir a equidade, mas sem problematizar a convivência entre igualdade civil-jurídica com a desigualdade social, econômica e política, ficando a discussão centrada na dicotomia regra versus exceção.

O direito na sua essência está voltado para o mundo dos negócios, dos contratos e das relações comerciais, não para a vida cotidiana e para o enfren-



tamento das desigualdades sociais, o que provém da aproximação entre os sistemas jurídico e produtivo. Essa essência comprova que “o direito nunca pode ultrapassar a forma econômica e o desenvolvimento cultural, por ela condicionado, da sociedade” (Marx, 2012, p. 32-33).

2. O acesso ao direito e à justiça na ótica dos direitos humanos

Ao optarmos pela definição do acesso ao direito e à justiça a partir da garantia efetiva dos direitos individuais e coletivos, na perspectiva dos direitos humanos, torna-se necessário expormos a concepção de direitos humanos adotado nesta pesquisa. Os direitos legalmente instituídos se tornaram mais abrangentes, diversificados e complexos, como efeito colateral do período pós-guerra, respondendo às atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial.

Atualmente vivenciamos mais uma crise dos direitos humanos, coloca-se em questão a própria garantia da pessoa humana, como demonstra a realidade brasileira retratada pela Anistia Internacional (2017, p. 82):

A polícia continuou a fazer uso desnecessário e excessivo da força, em especial no contexto dos protestos. Jovens negros, principalmente os que moram em favelas e periferias, foram desproporcionalmente afetados pela violência por parte de policiais. Defensores e defensoras dos direitos humanos, em especial os que defendem os direitos terra e ao meio ambiente, enfrentaram cada vez mais ameaças e ataques. A violência contra mulheres e crianças continua sendo uma prática comum. As violações de direitos humanos e discriminação contra refugiados, solicitantes de refúgio e migrantes se intensificaram.

Nesta crise, “os direitos humanos são postergados, por normas, inclusive legais” (Lyra Filho, 1982, p. 47). Existe direito na lei e para além dela, mas sabemos que o direito caminha aprisionado nas normas estatais expressas sobretudo na lei que emana do Estado que mantém papel ativo na luta de classes. Esta perspectiva é camuflada pela aparente neutralidade da lei historicamente disseminada desde a sua gênese.

Ao resgatar o enfoque do acesso ao direito e à justiça, repensamos a forma como substancialmente opera a lei: “em que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social” (Cappelletti; Garth, 1988, p.12).

O profundo ataque aos direitos humanos nos leva a defendê-los de forma obstinada – e não poderia ser diferente diante do processo de estagnação e retrocesso dos direitos humanos – porém essa defesa não pode significar o fim em si mesmo, como se a luta (sobretudo no âmbito jurídico) dos direitos humanos





se constituísse hegemonicamente como a única via para o enfrentamento do caráter predatório do capitalismo. No campo das reivindicações civilizatórias, “ocorre que, dialeticamente, as conquistas sociais alcançadas juridicamente no capitalismo são tendencialmente conversadoras. Adaptam-se ao modo de produção e nele se inserem numa lógica de distensão e aumento apenas quantitativo de ganhos” (Trindade, 2011, p. 12).

Com base em Trindade (2011), não cabe nesta proposta analítica manter como ponto de partida para os direitos humanos a concepção jusnaturalista do direito. É preciso desmistificar o suposto universalismo dos direitos humanos, reconhecer a relação social e histórica destes que são essencialmente cambiantes e correspondentes aos interesses antagônicos de classe. Para avançar na discussão do autor é preciso incorporar uma concepção ampliada dos direitos humanos, a partir do envoltório das relações humanas, superando o núcleo “duro” do direito: a propriedade privada.

A idealização dos direitos humanos, para Trindade (2011) reforça a concepção liberal que atribui a esta forma tradicional apenas os direitos civis e políticos, correspondentes às necessidades mais gerais das relações sociais do modo de produção capitalista. Nestas condições, por um lado, a possibilidade de reconhecer o gênero humano e a emancipação humana tornam-se cada vez mais distantes, assim como a possibilidade de construção de uma sociedade, de fato, humana. Por outro lado, desperta-nos, ao mesmo tempo, a necessidade de ressignificar os direitos humanos no sentido de avançar na reivindicação da emancipação política, na defesa das garantias individuais do cidadão, na luta coletiva pela concretização de direitos sociais e de políticas públicas efetivamente universais.

3. A violação de direitos humanos, o esvaziamento do Estado e a judicialização da questão social para crianças e adolescentes

Na sociedade neoliberal presenciamos o esvaziamento do que historicamente conhecemos de Estado de Bem Estar Social, o que também nos leva a vivenciar, a partir desta conjuntura, o crescente fenômeno da judicialização da questão social o qual Aginsky e Alencastro (2006) atribuem à transferência da responsabilidade do enfrentamento da questão social para o Poder Judiciário. Em outras palavras, com o acirramento das expressões da questão social, demanda-se mais o acesso ao direito e à justiça diante da omissão do Estado em garantir efetivamente o acesso, por exemplo, aos serviços sociais





de educação, saúde, assistência social, trabalho, previdência social, dentre outras. É no momento de crise do capital que se observa a negação de direitos, não de uma forma desproposital, mas politicamente planejada.

Nas ações relacionadas com o direito à Saúde, observamos nos dois últimos convênios do NEDDIJ uma maior procura por ações de atenção à saúde básica – medicamentos – e a solicitação de serviços especializados – suplementos alimentares, consultas e exames. Tem-se realizado diariamente ações judiciais de obrigação de fazer, no qual é pleiteado ao Estado e/ou Município para que efetivem o direito fundamental à saúde dos infantes atendidos pelo projeto em questão. Embora a equipe priorize garantir esse direito de forma extrajudicial, depois de esgotados todos os recursos administrativos possíveis tem-se utilizado da judicialização, o que correspondeu a 596 ações em 2018. Outra demanda que tem crescido é a judicialização do direito à educação referente sobretudo a escassez de vagas em centro de educação infantil para crianças de até 3 anos de idade. Embora seja direito prioritário da criança, a imposição de critérios de elegibilidade, como o recorte de renda e vagas para mães trabalhadoras, tem dificultado cada vez mais o acesso universal.

No mesmo período, o Direito representou 1117 atendimentos, enquanto Serviço Social, Psicologia e Pedagogia, somados todos os atendimentos destes setores, totalizou 1086 ações. A procura da população se concentra no atendimento jurídico, que culturalmente prioriza o direito reclamável via judicial, mesmo sendo um processo moroso e burocrático; existe uma frágil capacidade jurídica pessoal de propor uma ação e a representação de litigantes de baixa renda; as causas se dão mais no âmbito do direito cível, ao invés dos direitos difusos; há um descrédito acerca do sistema de justiça e despreparo dos operadores formais do direito, sem formação na perspectiva dos direitos humanos.

Como diz Rizzini e Pilotti (2011) há um histórico “domínio jurídico-judiciário” no trato das demandas infantojuvenis no Brasil. Embora seja uma pauta constitucional, as respostas institucionais do Estado e da sociedade, mesmo a partir do ECA, foram baseadas em ações de cunho higienista, disciplinador e de confinamento.

Com uma gestão incipiente em vários aspectos, na Comarca de Paranaíba, o NEDDIJ UNESPAR é o único órgão público que faz a defesa técnica de adolescentes em ato infracional, o que correspondeu aproximadamente a 220 ações em medidas socioeducativas em meio aberto e fechado por mês naquele ano. Para atender a essa e outras demandas, o NEDDIJ assume, a partir da lógica do capital, a responsabilidade que deveria ser prioritariamente desenvolvida por Defensorias Públicas com defensores concursados,





equipe permanente e qualificada, estrutura adequada para atender todo o município e região. Nesse sentido, o projeto atuaria como complementar e não única e exclusiva porta de entrada, contribuindo para a qualificação do serviço e da equipe.

O projeto tem ganhado gradativamente visibilidade, pois a junção dos serviços prestados em um único local tem facilitado a busca por atendimento, o que resulta no aumento quantitativo das demandas a cada ano. Isso não significa automaticamente a qualificação e promoção do acesso ao direito e à justiça em sua totalidade, com vistas a efetivação de direitos humanos. Como afirma Lyra Filho (1982, p. 53), “o direito não é, ele vem a ser”. Vivemos um contexto de acirramento da questão social associado a ataques cotidianos aos direitos humanos que implica no aumento de litígios, considerando o momento histórico que lhe confere substância.

Nosso posicionamento não é de negação da relevância do projeto. Nossa intenção é analisar o contexto ao qual se encontra inserido, constituindo-se, concomitantemente, sujeito e produto dele.

Conclusão

As considerações elencadas neste texto apresentam uma realidade contraditória de ganhos e retrocessos históricos que obviamente não se restringem às aqui apresentadas.

Na conjuntura atual, um dos maiores desafios é incorporar como direito internacional garantias que contemplem direitos sobretudo dos grupos sociais mais vulneráveis, dentre eles, crianças e adolescentes pobres, negras e envolvidas de alguma forma com a criminalidade. Embora tenhamos um conjunto de direitos regulamentados por lei, este grupo social permanece à margem da sociedade, na condição de oprimido e subordinado à violação de direitos de forma cotidiana, sistemática e naturalizada.

Na sociedade capitalista, a “justiça do mérito” se (re)produz de uma maneira perversa à medida que o acesso e a efetividade do direito dependem dos interesses materiais e da condição social, sobretudo em momentos de crise do capital.

É por esta razão que afirmamos que o acesso ao direito e à justiça não é universal à medida que o Estado proporciona ações seletivas, paliativas e perdulárias, atribuindo um caráter periférico à questão social da infância e adolescência, perpetuando a invisibilidade e a marginalização deste segmento social.

Repensar essa sociabilidade cunhada na propriedade privada de alguns e na violação de direitos de outros é emergente.





Referências bibliográficas

AGUINSKY, B. G.; ALENCASTRO, E. H. de (2006). Judicialização da questão social: rebatimento no processo de trabalho dos assistentes sociais no Poder Judiciário. *Revista Katalysys*, 9(1), 19-26.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe 2016/2017: O estado dos direitos humanos no mundo*. Disponível em https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2017/02/AIR2017_ONLINE-v.2-2.pdf. [Acesso 2017 Agosto 30].

CAPPELLETTI, M. & GARTH, B. (1988). *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris.

Chenais, F. (2001). Mundialização: o capital financeiro no comando. *Revista Outubro*. 5 edição. Artigo 2, 7-28.

CHUAIRI, S. H. (2001). Assistência Jurídica e Serviço Social: reflexões e interdisciplinaridade. *Revista Serviço Social & Sociedade*, 67(XXII), 124-143.

DAGNINO, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Revista Política e Sociedade*, 3(5), 139-164.

LYRA FILHO, R. (1982). *O que é Direito?*. São Paulo: Brasiliense.

MARX, K. (2012). *Crítica do Programa de Gotha*. Coleção Marx-Engles. Seleção, tradução e notas por Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo.

SANTOS, B. de S. (2007). *Para uma revolução democrática da justiça*. 3ª edição. São Paulo: Cortez.

SARTORI, V. B. (2017). Apontamentos sobre Justiça em Marx. Monos. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará*, 37(1), 321-353.

TRINDADE, J. D. de L. (2011). *Os Direitos Humanos na perspectiva de Marx e Engels*: emancipação política e emancipação humana. São Paulo: Alfa-Omega.

WACQUANT, L. (2007). *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [a onda punitiva]*. Coleção de Pensamento Criminológico (vol. 6). Rio de Janeiro: Revan.



A INTERVENÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NO SISTEMA DE PROTEÇÃO PORTUGUÊS: CONSTRANGIMENTOS E POTENCIALIDADES DE UMA PRÁTICA DESAFIANTE

Manuel Menezes

Instituto Superior Miguel Torga

Resumo

Tendo presente que o Serviço Social se consubstancia como um elemento nodal na proteção dos direitos das crianças, este artigo (tomando por base alguns dos resultados obtidos no âmbito do Doutoramento em Serviço Social realizado no ISCTE-IUL) procura problematizar as práticas dos assistentes sociais a trabalharem junto de crianças no sistema de proteção português.

Analisamos as mediações que perpassam a avaliação das situações de risco de crianças, com o intuito de perceber qual o modelo de avaliação de riscos é mais usual na prática profissional. Isto é, procura-se perceber se predomina um modelo (i) de *avaliação qualitativa* do risco onde é valorizado o diagnóstico profissional sustentado num conhecimento profundo da situação-problema em análise ou, pelo contrário, um modelo (ii) de *avaliação quantitativa* do risco assente em métodos cada vez mais científicos, atuariais que apreendem o risco como o efeito de uma combinação de fatores abstratos.

Num segundo momento busca-se dar conta dos condicionalismos e desafios com que os assistentes sociais se deparam na sua intervenção quotidiana com as famílias e as crianças. Deste modo, as exegeses encetadas permitiram identificar tanto aspetos positivos, como negativos do nosso sistema de promoção e proteção. Entre os primeiros, destaca-se o modo como o sistema se encontra concebido – o nosso modelo de proteção ao perspetivar uma intervenção sustentada, consubstancia-se como facilitador e estruturador do agir





profissional. Quanto aos segundos, estes correlacionam-se com a insuficiência de recursos humanos e materiais que, a par da existência de prazos a cumprir e da burocracia, têm vindo a aumentar a pressão de uma prática já, *de per si*, emocionalmente exigente.

Palavras-chave: Serviço Social; Crianças; Perigo; Proteção; Portugal.

1. Avaliação dos Riscos e Perigos: Uma Tarefa Complexa

No contexto europeu (com especial incidência no Reino Unido), tem vindo a ser atribuído um papel fundamental aos assistentes sociais dentro das novas lógicas de gestão do risco mediadas por uma cultura atuarial, designadamente enquanto *experts* detentores de saberes sobre os riscos e sobre a forma de minimizá-los. Entre as várias lógicas/racionalidades do risco, a de pendor quantitativo tem vindo a ganhar proeminência nas práticas do Serviço Social, ou seja, os profissionais estão a ser apreendidos mais como gestores do risco do que como promotores da cidadania (Amaro, 2012).

Porém, a lógica qualitativa continua a deter uma importância significativa nas práticas desenvolvidas pelos profissionais portugueses junto de crianças. Nesta área de intervenção, a despeito das mutações em curso, continua-se a valorizar a relação face-a-face, bem como o diagnóstico profissional sustentado num conhecimento da situação-problema em análise. Embora cónscios da valorização em crescendo da tendência atuarial, advogamos que a avaliação qualitativa do risco, por um lado, continua a prevalecer e, por outro, a sua indispensabilidade, pois, só por essa via, a complexidade mediadora das situações de risco poderá ser apreendida adequadamente e a população-alvo da intervenção almejar a ser tratada como algo mais do que um número. Ferreira plasma opinião similar, afirmando que o assistente social na intervenção com a “família, não está preocupado em classificar a família de risco, multiproblemática, vulnerável ou negligente. Neste enfoque [ecológico/sistémico] o profissional centra a sua atenção nas dificuldades e nas oportunidades de adaptação e interação social (na família) como um sistema aberto” (2009: 259).

Relativamente à complexidade subjacente às situações de risco, constata-se que, com maior acuidade nesta dimensão da prática, qualquer decisão tomada pelos assistentes sociais é mediada por um grau de risco significativo e, por consequência, por uma maior ou menor incerteza, visto não haver certeza absoluta sobre se as decisões tomadas redundarão nos objetivos pré-definidos. Isto é, apesar de a “noção de risco dar a impressão de ser algo calculável, que permite





a objetividade, ela é intrinsecamente contingente, encontrando-se aberta a interpretações divergentes e, por vezes, contraditórias” (Parton, 1999: 102).

Este contexto confere aos profissionais e às suas avaliações um poder acrescido, visto serem elas que, em muitas situações, selam o destino das crianças. Um poder, no entanto, extramente pesado¹, dados os dilemas com que se deparam aquando da decisão. Explicitando, quando em face de uma criança em risco, dois profissionais podem, no melhor dos casos, realizar diagnósticos que, não obstante algumas diferenças, são similares quanto às conclusões, mas podem divergir radicalmente quanto às estratégias a adotar ante esse mesmo quadro, ou seja, face ao risco, que opção tomar, proteger a criança retirando-a à família ou trabalhar a família? Quais as consequências de uma ou outra ação? Será que o medo de se ver envolvido na morte de uma criança não influencia negativamente a decisão?²

Em suma, avaliar os riscos e perigos é tarefa árdua pelo grau de incerteza que envolve e das consequências negativas que podem advir de erros cometidos nesse processo – “trabalhar numa Comissão de Proteção de Crianças e Jovens é isto mesmo: o trabalhar na incerteza de as coisas poderem vir correr bem, mas também de correrem mal no momento em que todos menos esperavam” (Loulé, 2010: 99).

Não descurando o referido e ao analisarmos o nosso sistema de proteção, constata-se que ao longo dos anos têm vindo a ser dados passos positivos no sentido de qualificar as avaliações das situações de risco/perigo experienciadas pelas crianças. De entre os mesmos, destacamos a elaboração pelo Instituto da Segurança Social, em 2008, de um *Guião Técnico* com orientações relativas (i) ao acompanhamento da execução das medidas, (ii) ao modelo ecológico de avaliação e (iii) à atribuição de apoios económicos (AAVV, 2008). A partir de 2011, os profissionais a trabalharem junto de crianças e/ou que pudessem, devido a situações de perigo, entrar em contacto com as mesmas (educação, saúde, ação social e forças de segurança), passaram a dispor de vários *Guia de Orientações*

¹ No estudo de Amaro foi sinalizado que a avaliação do risco acarreta dificuldades acrescidas ao exercício da profissão – “a introdução do conceito de risco e a exigência feita ao assistente social de uma competência para o cálculo dos eventuais efeitos das características contextuais e pessoais sobre as circunstâncias da vida dos indivíduos colocam uma tensão e uma responsabilidade sobre a ação profissional, por vezes, difícil de suportar” (2012: 256).

² Para o minorar destas situações, revela-se importante a realização de um trabalho em equipa e que na composição das CPCJ se tomem em consideração a interdisciplinaridade e a interinstitucionalidade. Ruxa (2013) comunga deste ponto de vista, salientando a coesão da equipa e a modalidade deliberativa legalmente prevista, como formas para minorar a responsabilidade associada aos processos decisórios conexos com as situações de risco.





para as suas áreas específicas de intervenção. Nesse mesmo ano, com o intuito de introduzir um maior rigor e qualidade na intervenção das EMAT, foi produzido um *Manual de Procedimentos na Assessoria Técnica aos Tribunais*. Com a produção destes guias/manuais, os assistentes sociais com intervenção nos três patamares do sistema passaram a dispor de orientações facilitadoras do seu agir.

Estas orientações apesar de indiciarem uma maior padronização (adoção de instrumentos técnicos standardizados) ao nível da avaliação dos riscos, não se traduziram em algo de negativo para a intervenção protetiva. Para além de introduzirem maior rigor e qualidade, a filosofia subjacente às mesmas evidencia uma tentativa de difundir na intervenção uma cultura mediada por uma complementaridade entre os raciocínios intuitivo e analítico. Assim, verifica-se que a intervenção do serviço social nesta área em Portugal ainda se encontra longe do grau de rigidez a que os assistentes sociais no Reino Unido se veem subjugados. No que a uma intervenção padronizada diz respeito, pode-se concluir que, se no caso do Reino Unido, se peca por excesso, em Portugal peca-se por defeito. Num estudo em concreto, os assistentes sociais salientando o tempo, que por vezes, têm de esperar por normativos procedimentais, consideraram que existência de documentos standardizados iria contribuir positivamente para a sua intervenção (Sæbjørnsen, 2011). Em reforço deste ponto de vista, podemos convocar a perspetiva de *Guerra*, segundo a qual deveria haver uma “intervenção técnica com referenciais comuns de avaliação, de planeamento, de supervisão e de intervenção focados no desenvolvimento da criança” (2016: 49).

2. Mediações da Prática Profissional na Ação Protetiva

Os estudos conexos com as práticas do Serviço Social no âmbito do sistema de proteção à criança em Portugal, não são abundantes. Existem várias análises (Loulé, 2010; Brigido, 2011; Ruxa, 2013; Costa, 2014; Rodrigues et al, 2015, entre outros), mas, por norma, circunscrevem temporal e espacialmente o objeto de estudo. Não obstante isso, um olhar sobre as mesmas e uma análise de conjunto poderá enriquecer o conhecimento sobre o assunto. Como exceção ao referido, encontramos o estudo desenvolvido por Ferreira (2009). Pela profundidade/abrangência das exegeses aí desenvolvidas, consubstancia-se como um marco onde são problematizadas algumas das mediações presentes





na experiência daqueles assistentes sociais que, no seu dia-a-dia, se dedicam à promoção e proteção das crianças no nosso país.

De acordo com Ferreira (2009), Brígido (2011), os discursos dos assistentes sociais revelam tanto aspetos positivos, como negativos em relação ao modelo de proteção português. Podendo ser considerados como *facilitadores* do agir profissional, entre os primeiros destaca-se o facto de o mesmo se substanciar como estruturador do agir profissional, i.e., para os profissionais o sistema encontra-se bem concebido e, dessa forma, emerge como um modelo, uma orientação para uma intervenção sustentada. Não obstante isso, e apesar do esforço dos atores no terreno, ao avaliarem a operacionalização do sistema de proteção, as opiniões manifestadas indicam alguns condicionalismos ao nível da efetivação de uma prática promotora da proteção das crianças.

O Interesse Superior da Criança

No que ao interesse superior da criança diz respeito, um posicionamento crítico se destaca, porquanto, na opinião dos assistentes sociais o mesmo nem sempre é tomado em consideração pelos Tribunais, ou seja, “judicialmente continuam a ser dadas mais oportunidades aos pais, como proprietários dos seus filhos, do que às crianças” (Ferreira, 2009: 83; Loulé, 2010; Sæbjørnsen, 2011; Ruxa, 2013).

Evidenciando uma diferenciação entre os olhares jurídico e social sobre as situações vivenciadas pelas crianças, no estudo de Torres *et. al.* (2008) as críticas partem da intervenção judicial que, não obstante fazer *mea culpa*, coloca o ónus do problema na intervenção social do sistema de proteção – “na visão do Ministério Público, e dos próprios juízes, entende-se que existe, na atual filosofia de intervenção, uma sobrevalorização do papel dos pais, dando-lhes consecutivamente novas oportunidades para se reorganizarem, sendo que se deveria ter em atenção que o tempo das crianças não é o mesmo do que o dos adultos/pais. Estes magistrados consideram que a aposta numa institucionalização temporária, na maior parte dos casos, reverte a desfavor das crianças, obrigadas a viver em ambientes, muitas vezes, hostis, perdendo oportunidades relativamente a um projeto de vida mais completo e enriquecedor; e naturalmente crendo-se demasiadamente numa reabilitação parental que, também pela ausência de trabalho consolidado neste domínio, não é estimulada, nem conseguida” (2008: 91-92).

Com a reforma de 2015, saiu reforçada a necessidade de observância deste princípio matricial aquando da tomada de decisões. No entanto, para





Rodrigues *et. al.* (2015) esta é uma das dimensões onde são visíveis a ambivalência e o conflito, visto na sua intervenção quotidiana os profissionais se deparam frequentemente com dilemas decorrentes da necessidade de optar entre o interesse superior da criança e os direitos da família. Mas, o estudo realizado pelos autores mostrou que os profissionais priorizam o primeiro face aos segundos, daí se concluindo que “quanto maior o valor atribuído à proteção da criança, mais motivados se encontram os profissionais para, numa situação de negligência, proporem como solução para a criança o acolhimento institucional, de modo a prevenir a ocorrência de danos futuros e a assegurar a sua proteção e integridade” (2015: 45). Não se podendo daqui deduzir, no entanto, que o conflito deixe de existir, porquanto, a observância do interesse superior da criança, evidencia, ela própria, a existência de um conflito entre os profissionais, na medida em que ele se manifesta quando existe a necessidade de medir os prós e os contras da institucionalização para a vida futura da criança.

Constrangimentos na Intervenção: Sua Influência num Acompanhamento Qualificado

De entre os aspetos *condicionadores* da intervenção dos assistentes sociais, foram sinalizados os prazos pré-definidos para a realização de tarefas que, a par da burocracia, provocam situações de *stress* no dia-a-dia de uma prática profissional já, *de per se*, emocionalmente exigente (Ferreira, 2009; Ruxa, 2013; Costa, 2014; Martins, 2015) e, segundo Loulé (2010), dificuldades ao nível da gestão do tempo, baixa autoestima e desinteresse/desmotivação. Se a isso forem acrescentados a falta de recursos e o elevado número de processos por técnico (igualmente referidos), facilmente se percebem as dificuldades e a pressão que se abate sobre a intervenção do Serviço Social nesta área. Esta situação agrava-se quando os profissionais são obrigados a conciliar as exigências da entidade patronal com as decorrentes dos processos acompanhados nas CPCJ. Se há possibilidades de algo esperar é, normalmente, o trabalho da Comissão que é sacrificado, mas, como, demasiadas vezes, nenhuma das dimensões pode ser descurada, acabam por ser os profissionais os sacrificados, disponibilizando muito do seu tempo pessoal para, deste modo, conseguirem trabalhar os processos.

Paralelamente, de acordo com Costa, não poderão, igualmente, ser ignorados os potenciais efeitos negativos do contexto socioeconómico que “tem vindo a traduzir-se em importantes cortes salariais e na redução de recursos humanos no setor, [continuando a ser exigida] a estes profissionais a máxima eficiência na





gestão de processos sensíveis e graves, mas em condições salariais diminuídas e em grupos de trabalho cada vez mais sobrecarregados” (2014: 33-34).

Estes condicionalismos têm vindo a ter repercussões ao nível de um acompanhamento qualificado das Medidas de Promoção e Proteção (MPP). Nesta dimensão, apesar de ter sido realçada importância das MPP ao nível da proteção das crianças, a sua eficácia no controlo dos fatores de risco depende, entre outros, da colaboração dos vários parceiros intervenientes no processo, o que nem sempre acontece, pois, para os profissionais as ECMIJ deveriam participar mais no modelo de proteção (Ferreira, 2009; Brígido, 2011). Esta situação complexifica-se ainda mais dado, em muitas situações, se verificar uma reduzida participação, empenho dos sujeitos-alvo da intervenção nas atividades definidas nos Acordos de Promoção e Proteção (APP), i.e., o envolvimento ativo das famílias nas MPP consubstancia-se como um elemento condicionador do processo³. Devendo ser acrescentado que, nem sempre, o mesmo é promovido pelos profissionais, constatando-se serem os próprios, evidenciando o exercício do seu poder de *expertise*, a substituírem-se à família e/ou criança na tomada decisões (Sæbjørnsen, 2011) ou, o que vai dar ao mesmo, “a família não é considerada um agente ativo no processo de elaboração das atividades e de aplicação da medida” (Martins, 2015: 76). Na interpretação que faz destas questões, Sæbjørnsen considera encontrarmo-nos face a uma intervenção tradicional de cariz paternalista, porquanto, “apreende a criança primariamente como um ser vulnerável e com necessidade de proteção, em vez de como sendo um participante competente e um parceiro” (2011: 85).

Deste modo, a insuficiência de recursos humanos e materiais face ao aumento dos problemas sociais, acaba por dificultar não só a realização de diagnósticos sociais de qualidade (Martins, 2015), mas também um acom-

³ Entre muitas outras razões para o fraco envolvimento dos pais, encontra-se o facto de muitos deles enquadrarem os denominados «*clientes involuntários*» (Ruxa, 2013). Apesar de terem liberdade de escolha para prestarem o consentimento (ou não) para a intervenção, acabam por aceder a essa intervenção de modo contrafeito, com o temor de que se não o fizerem os filhos lhe serão retirados. Daí decorrendo, naturalmente, uma posterior relutância em cumprir com as tarefas delineadas no âmbito do APP. Torres *et. al.* (2008) sinalizam a não consciencialização como fator condicionador, i.e., ao não se darem conta dos erros cometidos no exercício da sua parentalidade, apreendem a intervenção da CPCJ como uma intromissão, reagindo, desta forma, negativamente à mesma.





panhamento social⁴ adequado (Ferreira, 2009; Brigido, 2011; Sæbjørnsen, 2011) no sentido de dotar as famílias multiproblemáticas com as competências necessárias visando minorar as situações de risco em que colocam as suas crianças. Segundo alguns profissionais, muitas vezes, a “família acaba por ser mais estigmatizada do que trabalhada” (Ferreira, 2009: 107) ou, num outro estudo, “não há assistentes sociais suficientes para trabalhar com as diferentes gerações da família da criança [...], as famílias biológicas precisam de mais formação, acompanhamento, do que os assistentes sociais são capazes de desenvolver” (Sæbjørnsen, 2011: 83). Consequentemente, de acordo com os assistentes sociais deste estudo, o trabalho acaba por focalizar-se, essencialmente, na criança. Desde que a segurança desta esteja assegurada, por manifesta falta de recursos humanos, a intervenção com a família passa para segundo plano.

Daí a argumentação de Ferreira, no sentido de serem poucos os “assistentes sociais que esperam e respeitam o movimento e o desenvolvimento do ser apostando na valorização das competências familiares” (2009: 201). Opinião similar encontrámo-la em Ruxa ao sinalizar que para a realização de um “trabalho efetivo de competências parentais é necessário um conhecimento específico, que muitos técnicos não têm, bem como uma disponibilidade diária/semanal para intervenção, que também não se compadece com o volume processual existente” (2013: 23).

Ainda de acordo com esta autora, a construção de relações com a família, considerada uma dimensão essencial da prática profissional, acaba por ser colocada em causa, pois, devido a um conjunto de circunstâncias várias, os assistentes sociais “apenas captam momentos, interseções, momentos de vida, que sob a pressão do avolumar de casos, das condições físicas do local de trabalho e do escassear de tempo, tendem para o superficialismo” (Ruxa, 2013: 79) – a necessidade de agilização dos processos, acaba por condicionar uma intervenção de qualidade. E, em consequência, os resultados obtidos por via da intervenção profissional em vez de produzirem efeitos duradouros, em muitas situações, somente redundam em «frutos de curta duração», conduzindo a autora a colocar a hipótese de o número de processos reabertos nas CPCJ (quer por recidiva da situação ou devido a novas situações de perigo) ser disso um exemplo.

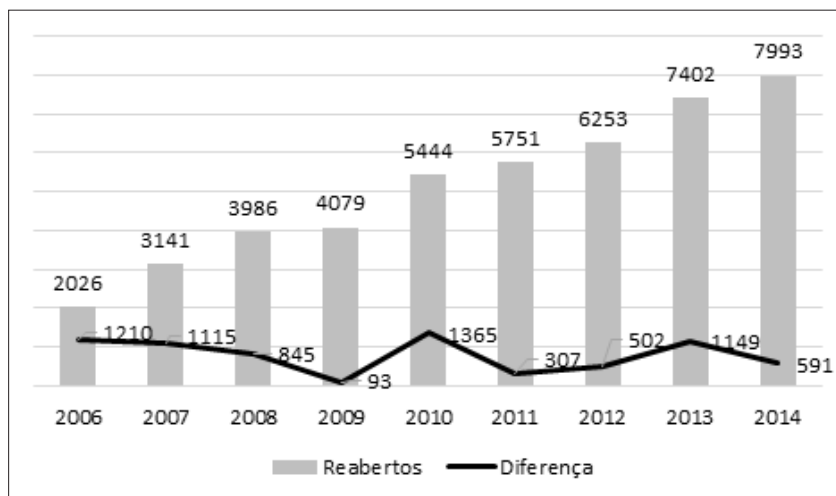
⁴ Pode ser apreendido como um procedimento técnico desenvolvido com o objetivo de “envolver e responsabilizar o cliente na ação e na resolução dos seus problemas. [...] Utiliza o empowerment, a mobilização dos recursos próprios do cliente e competências profissionais do assistente social, para além dos recursos que as políticas sociais disponibilizam. O acompanhamento social comporta uma dimensão educativa centrada no sujeito, objetivando uma mudança sobre a pessoa e o meio em que está inserido” (Ferreira, 2009: 265).





Embora concordando com este ponto de vista, a análise dos dados relativamente à reabertura de processos (figura 1) permite o retirar de outras conclusões. Entre 2006 e 2009 assistiu-se a um decréscimo da taxa anual de processos reabertos. Em 2010 registou-se uma inversão dessa tendência, verificando-se um aumento das reaberturas consideravelmente superior face aos anteriormente registados, mais precisamente 33,5% por comparação a 2009. Com exceção de 2011, essa tendência de aumento vir-se-ia a manter nos anos seguintes. De acordo com a interpretação da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, este aumento poderia ser justificado com um maior enraizamento das atividades desenvolvidas pelas CPCJ nas comunidades (CNPJCJR, 2012: 63). Embora o facto de haver uma maior atenção e intervenção face às situações das crianças possa emergir como justificação, pensamos ser a hipótese levantada por Ruxa (2013) mais adequada como explicação.

Figura 1. Evolução dos Processos Reabertos entre 2006 e 2014



Fonte: CNPCJR (2010; 2012; 2013; 2015).

No período em análise ao tomarmos em consideração o volume total de processos reabertos, a tendência caminha no sentido de um aumento constante ao longo de todos os anos, verificando-se um diferencial de 294,5%





entre 2006 (Ni=2026) e 2014 (Ni=7993). Ao compararmos estes dados com o volume processual global, constata-se, igualmente, que os processos reabertos têm vindo a assumir uma expressão percentual cada vez maior, representando 9,1% (2012) e 10,9% (2014) do total dos processos acompanhados pelas CPCJ (CNPCJR, 2012: 82; 2015: 56).

Impactos das Políticas de Austeridade nas Famílias e Crianças

Face a estes dados, colocamos outra hipótese: não descurando as políticas de austeridade praticadas em Portugal nos últimos anos, existe uma forte probabilidade de muitas das famílias intervencionadas pelas CPCJ, e que num primeiro momento conseguiram com essa intervenção melhorar a sua situação, na sequência das políticas de austeridade entrarem novamente em crise, desestruturação exigindo, por isso, uma nova intervenção e, conseqüente, reabertura do processo de promoção e proteção. Daí a importância da chamada de atenção sobre o modo como, muitas vezes, as famílias são olhadas por aqueles que com elas desenvolvem uma intervenção, i.e., segundo a aceção de Coelho *et. al.* “em vez de utilizarmos demasiado facilmente o termo «família incapaz» deveríamos ter meios para avaliar e identificar quais os possíveis fatores que contribuem para essa «incapacidade», devendo ser esses os alvos da nossa intervenção multidisciplinar” (2007: 6).

Estando cientes, por um lado, da existência de situações em que as crianças são retiradas às famílias por não possuírem os recursos socioeconómicos necessários ao desenvolvimento de uma parentalidade responsável. E, por outro, que a pobreza não pode servir de justificação para as crianças serem separadas das suas famílias. Há que inverter esta tendência. Como? Aprofundando o investimento do Estado nas famílias biológicas. Se o Estado apoiar as famílias com mais necessidades, que se encontram numa situação de maior vulnerabilidade, certamente acabará por poupar dinheiro e contribuir para a existência de crianças mais felizes. Sæbjørnsen (2011) salienta o facto de a pobreza se consubstanciar como uma das preocupações centrais dos assistentes sociais que participaram no estudo, mas, para estes profissionais, a mesma ou a falta de recursos não deve emergir como razão para as crianças serem retiradas às suas famílias.

No estudo desenvolvido por Brigido (2011), foi realçada a associação entre as situações de perigo e as políticas de austeridade por parte de alguns assistentes sociais, ao sinalizarem uma tendência no sentido do aumento das situações de negligência trabalhadas pelas CPCJ, como consequência da crise económica vivenciada pelos portugueses. A análise dos dados disponíveis vem corroborar





esta leitura. Ao tomarmos em consideração o período decorrente entre 2009 e 2014, e no que às *situações de perigo* comunicadas às CPCJ diz respeito, constata-se um aumento significativo das situações de *negligência*. Entre 2009 e 2013 ocupou sempre a primeira posição, seguida da *exposição a comportamentos que possam comprometer o bem-estar e desenvolvimento da criança* (violência doméstica, consumo de álcool, estupefacientes) que, em 2014, passou a ocupar o primeiro lugar (Ni=19603, 26,2%). Não obstante o referido, interessa sinalizar que a partir de 2012 as situações de negligência começaram a diminuir, verificando-se um decréscimo da sua representatividade no conjunto das situações de perigo que motivaram a intervenção das Comissões⁵.

À Guisa de Conclusão

Relativamente à forma como as questões conexas com gestão e a avaliação do risco têm vindo a ser encaradas, independentemente de noutros quadrantes as lógicas de pendor quantitativo deterem um predomínio avassalador, ao ponto se poder falar numa paranoia coletiva com a proteção das crianças. É nosso entendimento que, não obstante algumas mudanças, a avaliação qualitativa do risco não só continua a prevalecer em Portugal, mas também se revela indispensável para a compreensão da complexidade mediadora das situações de risco experienciadas pelas crianças.

No que à qualidade da intervenção diz respeito, tendo presente que a confiança entre os membros da equipa alimenta e fortalece a ação das CPCJ, interessa salientar, por um lado, que a eficácia da intervenção encontra-se dependente de a Comissão “ter uma equipa multidisciplinar estável, recursos humanos e materiais em proporção ao volume processual, respostas sociais adequadas por parte da comunidade, para responder com eficácia na promoção das crianças” (Ferreira, 2009: 143; Brigido, 2011).

Por outro, os constrangimentos referidos não invalidam a existência de um esforço quotidiano que se traduz num trabalho meritório, visto o *modus operandi* dos profissionais sustentar-se em “elementos teóricos que lhe permitem ter uma visão global e multidimensional dos problemas e das necessidades do cidadão e da família. Segundo os dados recolhidos no estudo o assistente social suporta a intervenção com a criança e a família no modelo

⁵ Representatividade das situações de negligência no conjunto das situações de perigo comunicadas – 2009: Ni=9166 (36,2%); 2010: Ni=22554 (38,2%); 2011: Ni=22696 (33,1%); 2012: Ni=20902 (30%); 2013: Ni=18910 (25,3%); 2014: Ni=17362 (23,2%) (CNPCJP, 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015).





sistémico-ecológico, interpretativo da realidade que proporciona instrumentos de análise, de compreensão e de intervenção, em situações problemáticas. O enfoque é centrado numa conceção do indivíduo, do grupo e da comunidade, que incluem as diferentes construções, segundo uma conceção bio-psico-social” (Ferreira, 2009: 260).

Em suma, a despeito dos condicionalismos salientados, pode-se afirmar que, o empenho dos profissionais no terreno contribui para a concretização de uma intervenção positiva a favor das crianças, porquanto, não obstante a falta de recursos, os assistentes sociais no seu agir quotidiano buscam focar-se mais nas soluções do que nos problemas e limitações, continuando desta forma a acreditar na melhoria do sistema de proteção (Sæbjørnsen, 2011).

Referências bibliográficas

AAVV (2008). *Regime de Execução das Medidas de Promoção e Protecção das Crianças e Jovens em Perigo em Meio Natural de Vida*. Lisboa: ISS, IP.

AMARO, I. (2012). *Urgências e Emergências do Serviço Social. Fundamentos da Profissão na Contemporaneidade*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

BRIGIDO, S. (2011). *Intervenção do Serviço Social com Crianças e Jovens – Ética e Prática Profissional*. Lisboa: ISCTE-IUL.

CNPCJR (2010). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ no Ano de 2009*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2011). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ – 2010*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2012). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ – 2011*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2013). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ – 2012*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2014). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ no Ano de 2013*. Lisboa: CNPCJR.

CNPCJR (2015). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ – 2014*. Lisboa: CNPCJR.

COELHO, M. & Neto, M. (2007). *Retirada de Crianças nas Situações Urgentes*. URL: <http://bit.ly/2cljiNp>

COSTA, D. (2014). *Burnout em Profissionais das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo*. Porto: Universidade Lusófona.

FERREIRA, J. (2009). *Serviço Social e Modelos de Bem-Estar para a Infância: Modus Operandi do Assistente Social na Promoção da Protecção à Criança e à Família*. Lisboa: ISCTE-IUL.





GUERRA, P. (2016). *Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo. Anotada*. Coimbra: Almedina.

LOULÉ, F. (2010). *Crianças em Perigo: A Prática Profissional dos Assistentes Sociais nas CPCJ's da Sub-Região do Baixo Mondego*. Coimbra: ISMT.

MARTINS, P. (2015). *O Trabalho das Parcerias nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens*. Porto: ISSSP.

PARTON, N. (1999). Reconfiguring Child Welfare Practices: Risk, Advanced Liberalism, and the Government of Freedom. In, A. S. Chambon *et. al.*, *Reading Foucault For Social Work* (pp. 101-130). New York: Columbia University Press.

RODRIGUES, L.; CALHEIROS, M. & PEREIRA, C. (2015). The Decision of Out-of-home Placement in Residential Care after Parental Neglect: Empirically Testing a Psychosocial Model. *Child Abuse & Neglect*, 49, 35-49.

RUXA, S. (2013). *Trajetórias e Narrativas do Assistente Social Enquanto Profissional de Promoção dos Direitos e Protecção de Crianças e Jovens*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.

SÆBJØRNSSEN, N. (2011). *Kinship Care in Child Protection: Norwegian and Portuguese Professional Social Workers' Expressed Perspectives*. Stavanger: University of Stavanger.

TORRES, A. *et. al.* (2008). *Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens – Relatório Final*. Lisboa: ISCTE-IUL.







CONCEITO E VANTAGENS DO RECURSO À MEDIAÇÃO FAMILIAR

Maria João Castelo-Branco

FMC – Federação Nacional de Mediação de Conflitos

Resumo

Sendo a Mediação Familiar um meio extrajudicial de resolução de conflitos ainda com pouco conhecimento quer pelo cidadão em geral quer por profissionais que trabalham com famílias, nomeadamente do foro jurídico, é essencial a sua divulgação, pelas diversas vantagens que apresenta como meio preventivo e resolutivo de conflitos que surjam no seio das famílias, designadamente no âmbito da separação ou divórcio, em contexto de responsabilidades parentais.

Pela sua natureza as relações familiares são duradouras, pelo que trabalhar de forma a garantir a harmonia nas relações entre os vários membros em conflito, é fundamental. O trabalho em Mediação Familiar não apenas resolve o litígio, bem como o conflito subjacente ao mesmo, uma vez que trabalha não apenas o problema, mas, igualmente, as emoções, os sentimentos e pensamentos, as preocupações, os interesses e necessidades, as diferentes perceções, restaurando os relacionamentos.

Assente em princípios e regras e, estruturalmente organizado, tem profundas diferenças relativamente ao processo judicial.

Deste modo, sem prejuízo da importância do recurso à via judicial na área do Direito da Família para garantia dos direitos e obrigações dos cidadãos, o recurso à Mediação Familiar trás verdadeiras vantagens para os relacionamen-



tos familiares, designadamente na restauração da comunicação e na promoção de vínculos e afetos.

A importância de clarificar e esclarecer, nomeadamente junto de todos os profissionais que trabalham com famílias, em que consiste este Meio Alternativo de Resolução de Litígios, é um objetivo a que nos propomos com o presente artigo.

Palavras-chave: Mediação Familiar; Meio Extrajudicial de Resolução de Conflitos Familiares; Vínculos; Afetos.

I. Introdução

Tradicionalmente, a via para a resolução de problemas com o divórcio ou separação do casal e todos os assuntos relacionados, nomeadamente a Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais, é a judicial. Não obstante a necessidade e importância dos Tribunais nas decisões relativas ao Direito da Família, existem outros meios para resolução de conflitos neste contexto, cujas vantagens são importantes e devem ser do conhecimento público.

Naturalmente e, essencialmente por razões culturais, não é fácil assumir a responsabilidade pela resolução de conflitos. O cidadão está habituado a que as decisões sejam tomadas por um terceiro, o juiz, e a ter o seu advogado como o profissional que aconselha, orienta e é o seu “porta-voz”. A cultura do litígio está há muito implementada bem como a convicção de que é preciso um perder para o outro ganhar. Sair deste registo, significa ter que passar por uma transformação pessoal para se conseguir a mudança. Nesse sentido, podemos recorrer à Mediação Familiar, o meio adequado para a atribuição do “*empowerment*” às partes, para a possibilidade de auto-composição do conflito.

A Mediação Familiar é um meio extrajudicial, voluntário e confidencial, de prevenção e resolução de conflitos familiares, pelo qual as partes em conflito (em Mediação e adiante designadas por mediados) são auxiliadas por um terceiro – o mediador familiar – isento e imparcial, a resolver por si próprios o problema que as opõe. Pode recorrer-se a esta via, antes, durante ou após um processo judicial.¹

Todas as separações e divórcios são difíceis. É um momento que pode corresponder a vários meses ou anos, de sofrimento para todos os membros da família. As consequências da separação não afetam apenas o casal, também

¹ Artº. 273º do Código de Processo Civil.





as famílias alargadas, mas, essencialmente os filhos que, muitas vezes, não compreendem porque se separam os pais e, outras tantas vezes, se culpabilizam por essa separação.

O procedimento de Mediação Familiar e o mediador familiar adaptam-se a cada família e a cada mediado, conforme as suas necessidades e interesses, conhecendo as suas vivências antes e após a rutura.

No sentido de dar a conhecer a Mediação Familiar e as suas vantagens, nomeadamente em comparação com a via judicial, iniciamos o presente trabalho pelo significado de conflito, seguindo-se a explicação de quem é o mediador familiar, quais são os princípios fundamentais da Mediação, as diferenças do recurso à Mediação Familiar em comparação com a via Judicial, quem pode participar, por que momentos passa o procedimento, as vantagens da realização de acordos de regulação do exercício das responsabilidades parentais em sede de Mediação Familiar e, finalmente, as conclusões.

II. O Conflito

O Conflito faz parte da natureza humana e, apesar de ser associado a algo negativo e a evitar, foi na história essencial para os descobrimentos e desenvolvimento da humanidade. As teorias sociológicas do conflito² trazem-nos diversos estudos sobre os comportamentos e perceções individuais, face à sociedade em que se inserem como organização. A definição e sentimento a que associamos o conflito leva-nos a evitá-lo ou a lutar por um ganho, destruindo o outro. Hoje, graças aos estudos sobre o conflito, temos uma percepção totalmente diferente.

O conflito é um processo dinâmico, gerador de mudanças, que pode destruir ou construir relações. Não é o conflito em si que as destrói, mas a forma como lidamos com ele.

As emoções, os sentimentos, os pensamentos, as perspetivas e os valores é que condicionam e modelam os resultados dos conflitos. São, portanto, as nossas ações e comportamentos e as ações e os comportamentos dos outros, que vão condicionar e modelar os resultados dos conflitos.

Ao aprendermos a identificar e reconhecer as nossas emoções e sentimentos e a identificar, reconhecer e acolher as emoções dos outros, ao sabermos fazer a gestão emocional nossa e dos outros, bem como conhecer e valorizar as perspetivas de cada um de nós e aquilo que precisamos para nos sentirmos

² “*Conceitos essenciais da Sociologia*”, de Anthony Giddens e Philip W. Sutton, Editora Unesp, Junho 2017.





bem (valores e necessidades), conseguimos separar a pessoa do problema e passamos a trabalhar o conflito de forma objetiva, positiva e construtiva.

III. O mediador familiar

O mediador familiar é um profissional, com formação reconhecida ou realizada por entidade certificada pelo Ministério da Justiça, dotado de ferramentas e técnicas de comunicação específicas para a Mediação Familiar. O Estatuto dos mediadores de conflitos vem regulado nos artigos 23º e seguintes da Lei da Mediação³.

O mediador familiar pode fazer parte das listas do Serviço (público) de Mediação Familiar (SMF)⁴ se, para tanto, concorrer aos concursos públicos para esse efeito e/ou exercer a Mediação Familiar no privado e, simultaneamente, requerer a sua inscrição na lista de mediadores de conflitos (privados) organizada pela DGPJ – Direcção-Geral da Política de Justiça⁵, a entidade gestora dos Sistemas Públicos de Mediação.

No exercício da profissão, pautado pelo Princípio da Competência e da Responsabilidade⁶, o mediador familiar exerce com autonomia, nomeadamente no que respeita à metodologia e aos procedimentos a adotar nas sessões de mediação, respeitando a lei e os princípios éticos e deontológicos a que está vinculado.⁷⁸ É um profissional independente e deve pautar a sua conduta livre de quaisquer pressões, sejam estas resultantes dos seus próprios interesses, valores pessoais ou de influências externas. Não está sujeito a subordinação técnica ou deontológica, de profissionais de outras áreas, sem prejuízo das competências das entidades gestoras no âmbito do Sistema de Mediação Familiar.

O mediador familiar é um terceiro isento ou neutro e imparcial, por força dos princípios da Isenção e da Imparcialidade. Ou seja, a sua isenção ou neutralidade significa, assumir um papel de não interferência direta no conteúdo objeto do conflito trazido pelos mediados à Mediação, no sentido de não

³ Lei nº 29/2013, de 19 de Abril.

⁴ Despacho n.º 18 778/2007, de 13 de julho.

⁵ <http://www.dgpj.mj.pt/sections/gral/mediacao-publica>.

⁶ Artº. 8º da Lei nº 29/2013, de 19 de Abril.

⁷ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2002/com2002_0196pt01.pdf Código Europeu de Conduta para mediadores.

⁸ Código de Deontologia e de Boas Práticas do Mediador de Conflitos da FMC – Federação Nacional de Mediação de Conflitos, <https://fmcgeral2018.wixsite.com/federacao/regulamentos>.





poder opinar, aconselhar, sugerir, nem tão pouco decidir por aqueles. Em Mediação o poder de decisão cabe exclusivamente aos mediados. E é imparcial, porquanto não defende os interesses de nenhum deles.

Dotado de um perfil rigoroso, assente em princípios fundamentais e na posse de técnicas e ferramentas específicas de comunicação, orienta e facilita o diálogo entre os mediados, de forma a dar a conhecer a visão e percepção que cada um deles tem face ao problema, ajuda a descobrir os seus interesses e necessidades, pontos de acordo e de desacordo, transforma a linguagem negativa e destrutiva que trazem, em positiva e construtiva, auxilia na criação de opções e alternativas de solução ou soluções que satisfaçam os mediados, verifica a viabilidade prática das soluções por eles encontradas e redige ou ajuda na redação do acordo final conforme a sua vontade.

IV. Os princípios fundamentais da Mediação Familiar⁹

O princípio da Voluntariedade é um princípio de base que sustenta todo o procedimento de Mediação Familiar. Ninguém pode ser obrigado a recorrer ou permanecer até ao fim em Mediação, podendo desistir em qualquer momento do procedimento. Os mediados são livres de decidir que informações querem partilhar e podem escolher livremente o mediador familiar. Assiste também ao mediador familiar a liberdade de colocar um fim ao procedimento de Mediação, por razões de ordem ética ou deontológicas, bem como se entender não ser a Mediação o meio mais adequado aos mediados no caso concreto.

Parte-se do princípio que a voluntariedade trás mais disponibilidade. Mais disponibilidade de tempo e colaboração, por parte dos mediados o que levará, consequentemente, a que as questões e soluções sejam trabalhadas livre, cautelosa, esclarecida e ponderadamente, contribuindo para o seu cumprimento eficaz.

Todo o procedimento é confidencial, não podendo ser levada para fora da Mediação qualquer informação que tenha sido obtida em sua sede, não pode nomeadamente, o mediador familiar ser arrolado como testemunha, num eventual processo judicial que esteja a correr termos ou venha a ser intentado, para depor sobre informações que tenha tomado conhecimento no âmbito da Mediação, salvo nas situações previstas no artigo 5º, nº 3 da Lei da Mediação, que possibilita a quebra do princípio da Confidencialidade para proteção do superior interesse das crianças, para proteção da integridade física ou psíquica

⁹ Princípio da Competência e Responsabilidade, referência 6.





de qualquer pessoa ou para proteção dos interesses assumidos no acordo de mediação, para efeitos de execução desse mesmo acordo, e na estrita medida do que se revelar necessário para proteção dos referidos interesses.¹⁰

Estão também salvaguardadas por este princípio, as informações que o mediador familiar obtenha por um dos mediados, só podendo partilhar com o outro ou outros o que lhe for autorizado.

Os princípios da Isenção ou Neutralidade e da Imparcialidade, subjacentes ao perfil do mediador, que garantem a não interferência deste no conteúdo trazido pelos mediados, nem a defesa dos interesses de qualquer mediado.

Estamos perante um procedimento flexível, no sentido de se adaptar a cada família e a cada mediado, atendendo aos interesses e necessidades de todos, nomeadamente dos filhos. O princípio da Flexibilidade garante uma análise completa, rigorosa e responsável, por parte do mediador familiar, a fim de conhecer as vivências das famílias antes, durante e após o facto ou factos que deram origem ao conflito. Nesse sentido, conseguirá orientar e encaminhar eficazmente o diálogo entre os mediados.

Os princípios da Igualdade e Equilíbrio, que conferem igualdade de oportunidades aos mediados, obrigando o mediador familiar a tratar e a trabalhar de forma idêntica com todos, procurando sempre o equilíbrio de poderes entre aqueles.

Por último, o princípio da Executoriedade previsto no artigo 9º da Lei da Mediação, que confere força executiva, sem necessidade de homologação judicial aos acordos (1) que digam respeito a litígio que possa ser objeto de mediação e para os quais a lei não exija homologação judicial (2) para os quais as partes tenham capacidade para a sua celebração (3) obtidos em sede de mediação realizada nos termos legalmente previstos (4) cujos conteúdos não violem a ordem pública e (5) em que tenha participado mediador de conflitos inscrito na lista de mediadores de conflitos organizada pelo Ministério da Justiça.¹¹ Para poder integrar esta lista, o mediador familiar terá que ter formação realizada por uma entidade certificada pelo Ministério da Justiça ou estar habilitado com um curso reconhecido por esta entidade.

¹⁰ Lei nº 29/2013, de 19 de Abril.

¹¹ O já referido link: <http://www.dgpj.mj.pt/sections/gral/mediacao-publica> - Lista de Mediadores de Conflitos.





V. A Mediação Familiar comparada com o Processo Judicial

Podemos verificar na tabela abaixo, as principais diferenças entre a Mediação Familiar e o Processo Judicial, sendo evidentes as vantagens trazidas pelo recurso ao primeiro meio de resolução de conflitos, sem prejuízo da importância e necessidade do recurso à via judicial, para determinados litígios e garantia dos direitos e obrigações dos cidadãos. Existem assuntos e pessoas não mediáveis e, mesmo sendo mediáveis, a Mediação Familiar não garante que cheguem a um acordo. Podemos socorrer-nos simultaneamente de ambos ou podemos recorrer aos tribunais se não for conseguido o acordo em sede de Mediação.

Tabela nº 1. Quadro de comparação entre os procedimentos na Mediação Familiar (MF) e nos Tribunais Judiciais (TJ)

	Duração e custos	Intervenção de terceiros	Participação das partes	Comunicação	Finalidade e Decisão	Solução
MF	Célere Baixos custos	O mediador/ controla o procedimento, facilita e orienta a comunicação / centrado nos interesses e necessidades das partes	Voluntária	Informal, ainda que organizada por princípios e regras	Futuro / ambas as partes ganham Decisão exclusiva das partes	Depende do acordado pelas partes / pode ter força executiva
TJ	Moroso Dispendioso	O juiz / é determinante / centrado nos direitos e obrigações das partes	Obrigatória	Formal, com regras processuais rígidas	Passado / uma parte ganha a outra perde Decisão pelo juiz	Sentença / vincula as partes

Fonte: Maria João Castelo-Branco



Como aqui já referimos, mais do que assegurar o cumprimento dos direitos e obrigações dos mediados, a Mediação Familiar procura identificar, reconhecer e valorar os interesses e as necessidades daqueles que, quando em conflito, se encontram “escondidos”, esquecidos, não conscientes e portanto não declarados, encontrando-se os mediados “presos” nas suas posições, ou seja o que declaram querer em contraposição ao que verdadeiramente precisam para se sentirem bem.

Por outro lado, funciona igualmente como meio preventivo, uma vez que trabalha a comunicação, para a sua restauração, estão assim os mediados mais capazes para gerir as suas emoções e futuros conflitos.

VI. Os mediados, os advogados e outros profissionais

Os mediados podem comparecer pessoalmente ou fazerem-se acompanhar por advogado, advogado-estagiário ou solicitador, conforme o disposto, nos termos do nº 1 do artigo 18º da Lei da Mediação¹².

O papel dos mediados no procedimento de Mediação Familiar é fundamental, uma vez que são quem lhe dá causa, porque são eles que vivem a situação, que trazem as emoções, os sentimentos e as perceções da realidade que deram origem ao conflito. Nesse sentido, defendemos a obrigatoriedade da presença dos mediados¹³ em Mediação Familiar. No entanto, o legislador permite a sua representação durante as sessões de mediação, bem como a possibilidade de celebração do Acordo de Mediação sem a sua presença. Veja-se, a este propósito, os comentários ao artº.18º da Lei da Mediação Comentada, por Dulce Lopes e Afonso Patrão¹⁴.

Não obstante, a presença dos advogados assume especial importância, no acompanhamento do seu cliente, antes, durante e após o termo do procedimento de Mediação Familiar.

O advogado é um profissional que poderá sugerir o encaminhamento para a Mediação Familiar e preparar cada sessão antecipadamente com o seu cliente – procurar definir ganhos e perdas, ajudar a criar opções e alternativas, verificar as questões jurídicas subjacentes ao caso em concreto e prestar aconselhamento nesse sentido.

¹² Lei nº 29/2013, de 19 de Abril.

¹³ Cátia Marques Cebola, defende igualmente esta posição em *La Mediación*, Editora Marcial Pons, Março 2013, pag.105.

¹⁴ *Lei da Mediação Comentada*, Dulce Lopes e Afonso Patrão, Edições Almedina S.A., Janeiro 2014, pag. 121.





Durante as sessões de mediação, o advogado presta apoio emocional, confere segurança ao seu cliente, e é quem aconselha juridicamente o mediado, uma vez que, independentemente da formação base do mediador familiar, este está impedido de o fazer por força dos princípios da Imparcialidade, Isenção ou Neutralidade, acima descritos. O seu acompanhamento é igualmente importante, para o auxílio na criação de opções e alternativas na negociação de propostas de solução, na realização de testes de realidade das decisões tomadas, bem como na redação do Acordo de Mediação.

Após o termo do procedimento, o advogado assume o papel de acompanhar o efetivo cumprimento das decisões chegadas a acordo em sede de Mediação Familiar.

Os mediados podem ainda fazer-se acompanhar por outros peritos e técnicos, cuja presença considerem útil e necessária ao bom desenvolvimento do procedimento, desde que autorizado por todos os mediados, estando igualmente sujeitos ao princípio da confidencialidade¹⁵

VII. O procedimento de Mediação Familiar

O procedimento de Mediação Familiar¹⁶, apesar de organizado por fases ou momentos, como preferimos designar, goza de flexibilidade, adaptando-se a cada família e a cada mediado, proporcionando, ao mediador familiar, um conhecimento real das vivências familiares. Passará pelos momentos que forem necessários e úteis ao bom desenvolvimento da mediação. E este dependerá da disponibilidade de tempo quer do mediador, quer dos mediados, bem como da vontade de colaborar por parte destes. Caberá ao mediador familiar promover essa autonomia da vontade, garantindo-a durante todo o procedimento, através do “*empoderamento*” que lhes confere desde início.

Numa primeira sessão, designada de Pré-Mediação, o mediador familiar presta todas as informações sobre o que é a Mediação Familiar, o seu papel, o papel dos mediados, dos advogados e de outras pessoas que possam estar presentes ou vir a ser chamadas à Mediação, os princípios, regras, estrutura, momentos e duração do procedimento, possibilidade de pausas e suspensão da Mediação, o Acordo e honorários do mediador familiar. Devidamente informados e após esclarecimento de dúvidas, é assinado o Protocolo de Mediação,

¹⁵ N.ºs 2 e 3 do art.º 18.º da Lei n.º 29/2013, de 19 de Abril.

¹⁶ *Mediação Familiar – Guia Prático para principiantes*, Maria João Castelo-Branco, Editora Chiado Books, 1.ª Edição Setembro 2018.





nos termos do artº. 16º da Lei da Mediação.¹⁷ Nesta fase, o mediador familiar trabalha a aquisição de confiança, em si e no procedimento, pelos mediados, porquanto apenas com a assinatura do Protocolo de Mediação, é dado o seu consentimento expresso para o início do procedimento de Mediação Familiar.

Segue-se, então, o momento em que os mediados partilham as suas histórias, revelando emoções, sentimentos e percepções. O mediador familiar identifica e reconhece, a partir das suas narrativas, as suas emoções, os seus sentimentos, as suas percepções, descobrindo e salientando os seus interesses e necessidades, que servirão de tópicos para discussão e negociação.

Em situações de elevada tensão emocional, a pedido do mediador familiar ou de qualquer mediado, podem ser usadas as sessões de forma individual, por exemplo no caso de existência de situações de impasse (posições fixas e cristalizadas, desequilíbrios de poder, etc) ou quando, por exemplo, o mediador familiar se apercebe que a linguagem verbal não coincide com a linguagem não-verbal, reveladora de que algo não está a querer ser dito em sessão conjunta. As sessões individuais terão que ser realizadas com cada mediado, por força dos Princípios da Igualdade, Equilíbrio e Imparcialidade.

Encontrando-se os interesses e as necessidades dos mediados, o mediador familiar auxilia na criação de opções e alternativas, promovendo o surgimento de propostas de solução. Verifica com aqueles, a viabilidade prática de cada solução encontrada, fazendo os designados testes de realidade.

Procura que todas as soluções encontradas surjam da livre vontade e aceitação por todos os mediados. Ninguém deverá sair de uma Mediação com um acordo que não o satisfaça.

Finalmente, sintetizados e revistos todos os pontos do acordo pelo mediador familiar, pode ser reduzido a escrito, com o seu auxílio e assinado por este e pelos mediados, nos termos do artº. 20º da Lei da Mediação¹⁸.

VIII. Vantagens da realização do Acordo de Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais em sede de Mediação Familiar

Tendo em conta, as características do procedimento acima descritas, no que respeita aos princípios da Voluntariedade, da Confidencialidade, da Igualdade e Equilíbrio, da Flexibilidade e da Executoriedade, bem como os princípios que orientam a atuação do mediador familiar, da Competência e da Responsabili-

¹⁷ Lei nº 29/2013, de 19 de Abril.

¹⁸ Lei nº 29/2013, de 19 de Abril.





dade, da Imparcialidade, da Isenção ou Neutralidade e da Flexibilidade, acresce ao seu perfil, a sua postura e especialidade no uso de técnicas e ferramentas de comunicação e facilitação.

O mediador familiar conhece as vivências das famílias como um todo e, as características individuais dos progenitores e dos filhos, a fim de conhecer e trazer à Mediação, os interesses e necessidades de cada um na família. Conhece os seus hábitos, o seu dia-a-dia antes e após a separação ou o divórcio.

Deverá ser um propósito, neste contexto, manter o foco dos pais nos interesses e necessidades dos filhos, garantindo a sua proteção, separando o conflito conjugal da relação parental, responsabilizando-os pelos atos e decisões tomadas.

No uso de técnicas e ferramentas específicas, o mediador familiar orienta e facilita o diálogo nesse sentido e, simultaneamente, identifica, reconhece e valida emoções e sentimentos, conhece as diferentes perspectivas, trabalhando-as de forma que os progenitores se coloquem no lugar do outro.

A linguagem trazida pelos mediados é sempre negativa e destrutiva. As dores e desamores provocam tristeza, mágoa e raiva, que se traduzem geralmente, numa luta contra o outro, num ganhar para o outro perder e, na grande maioria das vezes, os filhos são a sua arma de arremesso.

O mediador familiar usa uma linguagem positiva e construtiva durante todo o procedimento, limpando e transformando o que trazem, dando uma visão mais positiva e com possibilidades de solução, através de resumos, paráfrases e reformulações.

Chegando a um consenso, as soluções são testadas, a fim de assegurar a sua viabilidade prática e o sucesso no cumprimento das decisões.

No final do procedimento que tenha tido como objeto o Acordo de Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais, o sucesso do procedimento, não é tido apenas pela realização deste acordo mas, por todo o trabalho realizado pelo mediador, no sentido de restabelecer a comunicação e restaurar os relacionamentos, reparar a quebra ou a fragilidade dos vínculos e promover os afetos, entre progenitores, estes com os filhos, estes com a família alargada, com amigos e com as pessoas que sempre fizeram parte das suas vidas.

Ainda que o conteúdo do Acordo de Mediação seja livremente fixado pelos mediados, nos termos do artº. 20º da Lei da Mediação¹⁹, os acordos obtidos neste contexto, exigem a contemplação de determinadas questões legais, a fim de serem homologados judicialmente²⁰. Não podendo o mediador familiar,

¹⁹ Lei nº 29/2013, de 19 de Abril.

²⁰ Artº. 1906º da Lei nº 61/2008, de 31 de Outubro.



prestar qualquer aconselhamento jurídico, como acima referimos e, no caso dos mediados não serem acompanhados por advogados, deve o mediador conduzi-los sem violação dos Princípios da Isenção ou Neutralidade e Imparcialidade, de forma a ficarem salvaguardadas as questões legais, bem como sugerir a sua revisão por advogado, antes da sua assinatura.

IX. Conclusões

Em contexto de separação ou divórcio, o casal termina, mas existem sempre questões legais a resolver e, no caso de existirem filhos, a relação parental mantém-se. É uma fase difícil de gerir emocionalmente para os pais e, especialmente traumática para os filhos, e que pode deixar sequelas para as suas vidas, caso os pais não consigam e não solicitem auxílio. Os filhos precisam de manter o contato e os afetos com ambos os pais, com a família alargada, com amigos e com pessoas que sempre fizeram parte das suas vidas. A perda de vínculos destrói as relações.

O Acordo de Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais, é o documento legal exigido, após a separação ou o divórcio, para garantia da proteção dos interesses e necessidades dos filhos, sendo necessário trabalhar as questões que causam o conflito, de forma a salvaguardar o efetivo cumprimento das decisões tomadas e promover a prevenção de futuros conflitos.

A Mediação Familiar trabalha não apenas o litígio, mas igualmente o conflito, atendendo não apenas a direitos e obrigações, mas, essencialmente, a interesses e necessidades de todos os envolvidos. Conhece cada membro da família e as suas vivências antes e após o facto que deu origem ao conflito. Acolhe emoções e sentimentos, pensamentos e perceções.

Pelo exposto, a Mediação Familiar é um serviço adequado quer à prevenção quer à resolução de conflitos familiares, nomeadamente para elaboração do Acordo de Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais. Sendo, igualmente e consequentemente, um meio eficaz no restabelecimento da comunicação e na restauração de afetos e vínculos, quebrados ou fragilizados pelos conflitos.





Referências bibliográficas

CASTELO-BRANCO, M. J. (2018). *Mediação Familiar – Guia Prático para principiantes*. 1ª edição. Lisboa: Chiado Books.

CEBOLA, C. M. (2013). *La Mediación*. Madrid: Editora Marcial Pons.

GIDDENS, A. & SUTTON, P. W. (2017). *Conceitos essenciais da Sociologia*. 2ª edição. São Paulo: Editora Unesp.

LOPES, D. & PATRÃO, A. (2014). *Lei da Mediação Comentada*. Coimbra: Almedina.







SERVIÇO SOCIAL NA MEDIAÇÃO ESCOLAR E EQUIDADE EM EDUCAÇÃO.

Maria Sidalina Almeida

Instituto Superior de Serviço Social do Porto

Centro Lusitana de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social

Resumo

A mediação escolar deve ir além da resolução de diferendos e estar focada na (re)criação dos laços sociais e de modelos de verdadeira comunicação baseados no diálogo, que integrem a diversidade e que fomentem a participação de todos os atores da comunidade educativa. Tal entendimento permite problematizar as violências institucionais, culturais e simbólicas a que dadas categorias de alunos estão sujeitas na escola e que são um forte obstáculo à equidade em educação, à inclusão escolar e social. Os resultados do HBSC/OMS de 2018, relativos a Portugal, mostram que 51,8% dos alunos se considera com pouco ou nenhum sucesso académico e que ao nível das dificuldades na escola os alunos consideram que às vezes/sempre, a matéria é demasiada (87,2%), aborrecida (84,9%) e difícil (82%) e que a avaliação é um stress (77%). Estes dados mostram que a democratização do acesso está longe de significar a democratização do sucesso e que a escola tem que repensar as suas formas de actuação. O assistente social, integrado numa equipa multidisciplinar, com as suas competências e saberes, está capaz de compreender a dinâmica e a complexidade deste campo e de intervir para a mediação social e escolar, privilegiando a (re)construção de relações entre os diversos atores educativos do interior e do exterior da escola, atuando numa lógica de potencialização das diferenças. Através de contactos privilegiados com alunos, famílias, profissionais e atores





da comunidade local, intervém para promover a articulação entre estes atores educativos, procurando transmitir a todos a visão de cada um. Ao intervir com e nas relações sociais tem como principal desafio construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efectivar o direito à educação. O seu principal objectivo é garantir a permanência longa do aluno na escola, proporcionando-lhe uma educação de qualidade capaz de assegurar a sua escolarização e a sua educação para a cidadania.

Palavras-chave: mediação escolar; diferendos; diferenças; serviço social; equidade em educação.

Introdução

A intervenção do serviço social na escola, a sua ação de mediação social e escolar está focada na inclusão escolar e social, expressa no sucesso escolar obtido pela educação intermulticultural que trabalha com as diferenças socioculturais hoje presentes na instituição educativa. Como refere Silva “em Portugal, as práticas de mediação para a inclusão social têm origem e estão associadas à crescente diversidade social e cultural, à democratização da educação, à necessidade e importância de elevar os níveis de inserção e integração escolar e de sucesso educativo, assim como de inserção social”. (2016: 35)

A diversidade social e cultural alcança especial visibilidade a partir da década de 90 do século XX e leva ao desenvolvimento de investigações e de intervenções por parte dos assistentes sociais no sentido de contribuir para a promoção do sucesso escolar, mobilizando a sua capacidade não só para contribuir para a desocultação de factos socioeducativos e compreensão/explicação dos processos de transformação social, como também para a potencialização de saberes práticos relacionados com a comunicabilidade multicultural entre diferentes saberes, profissionais e outros actores sociais. O serviço social escolar tem potencialidades significativas no que respeita ao conhecimento e investimento na valorização de especificidades socioculturais presentes nos contextos sociais locais das crianças, jovens e famílias, identificando factores e processos geradores de abandono, insucesso e desadaptação escolar. Como Freire (2010), consideramos que os assistentes sociais desenvolvem “práticas socioprofissionais que ocorrem na fronteira entre a comunidade, a escola e a família” (Freire, 2010).

Se considerarmos os contributos de Silva (2016) que investigou as práticas de mediação para a inclusão social em Portugal, podemos dizer que as práticas





dos assistentes sociais são de mediação porque têm como principais objetivos a integração e o combate à exclusão social, prevenindo o insucesso, o abandono escolar e percursos adversos e criminais de crianças e jovens. Tal obriga à gestão de litígios nos contextos escolares, procurando construir alternativas sociais (Pedroso, Trincão & Dias, 2001). Para potenciar e valorizar as diferenças, os assistentes sociais intervêm na (re)construção da comunidade escolar, restabelecendo e fortalecendo os laços entre os vários atores educativos. São vários os autores que consideram que as práticas sociais de mediação permitem intervir na “crise dos laços sociais” (Lemaire & Poitras, 2004; Oliveira & Galego, 2005; Almeida, 2013, 2018) que consideramos viver-se muito no contexto escolar.

À escola vão crianças e jovens de diferentes origens sociais e culturais que se veem confrontados com uma cultura escolar normalizadora que os impede de ter sucesso escolar e de ver efectivado o direito à educação e a outros direitos humanos. Gerir esta diversidade de forma positiva significa fazer com que a diferença não seja, para alguns, sinónimo de estigmatização e exclusão escolar e social. A garantia do princípio da universalidade do ensino obrigatório de 12 anos, não só em termos de acesso, mas também de sucesso e de eficácia pedagógica e social, implica a interação de vários agentes comprometidos e envolvidos nos contextos escolares, nomeadamente dos profissionais que agem na cena educativa. Os assistentes sociais, possuidores de uma formação académica científica e técnica diversificada e multireferenciada, reúnem as condições necessárias para intervir na efetivação do direito à educação porque são capazes de congregar e promover a colaboração e comunicabilidade indispensável entre saberes e atores educativos. Os assistentes sociais ao perceberem que as diferentes categorias de alunos não estão numa situação de igualdade de oportunidades, numa perspetiva de equidade diferenciam positivamente os que estão em situação de desvantagem, com o objetivo de lhes criar oportunidades de sucesso escolar que lhes permitam ter trajetórias escolares mais longas que os qualifiquem para a inserção no mercado de trabalho e para serem cidadãos socialmente participativos.

Já no ano letivo 1994/95, num documento de docentes e alunos da área de estágios de educação e juventude do ISSSP se referia que o modelo de intervenção do serviço social nas escolas “tem por base as ações decorrentes do próprio projecto educativo da escola, em que diferentes atores, profissionais e outros, colaborem estreitamente na procura de soluções mais abrangentes que melhor respondam aos problemas do quotidiano escolar, contribuindo para que este se constitua num sistema gerador da integração e autonomia





individual e social. A intervenção nesta lógica, situa-se num modelo interativo de cariz democrático elaborado a partir de problemas concretos, interagindo todas as partes interessadas, implicando perspectivas diferentes e múltiplas, num confronto permanente em contextos e situações singulares que no seu conjunto geram práxis locais e específicas, cujos intervenientes contribuem para a elaboração de apontamentos necessários à inteligibilidade das práticas e resolução dos problemas sociais cada vez mais complexos”. (ISSSP, 1995: p. 4)

Perspetivas da mediação social e escolar

A metodologia utilizada pela mediação social e escolar tem eficácia na construção da intervenção que procura fazer face aos problemas que hoje assolam a escola. O desenho do processo de intervenção e a natureza da ação dos assistentes sociais têm permitido não só intervir nas situações de conflito expressas pela indisciplina, violência e bullying, mas também nas situações de insucesso escolar alicerçadas nas dificuldades de relação social, de interação e de comunicação da escola e dos seus profissionais com as crianças, jovens e famílias provenientes de contextos socioculturais caracterizados pela pobreza e pela exclusão social e/ou com especificidades culturais.

Defendemos que a mediação, se pode ser curativa ou reparadora atuando nas situações de um conflito já instalado, também pode e deve ser preventiva e antecipadora e ter grande eficácia na (re)construção de laços sociais e da coesão social e na mudança social, através da capacitação e do empoderamento de crianças e jovens e pais/famíliares provenientes de meios socialmente desfavorecidos.

Aproximamo-nos de um entendimento da mediação escolar realizada em dois níveis de intervenção “a mediação de diferendos e a mediação de diferenças” (Guillaume-Hofnung, 2005). A mediação dos diferendos que procura prevenir, curar ou reparar conflitos já existentes entre atores da comunidade educativa, é um campo de atuação dos assistentes sociais quando medeiam conflitos classificados como indisciplina, violência ou bullying. Além de se resolver um conflito pretende-se alcançar objetivos educativos, levando as pessoas a aprender outras formas de superar o conflito que não sejam o comportamento reativo ou impulsivo. Os assistentes sociais são chamados a promover a mediação entre as partes para que colaborem na resolução de problemas, reflitam sobre a situação e percebam que além do seu ponto há outros pontos de vista. Nas relações entre alunos e professores no contexto de sala de aula ou no seu exterior, nas relações entre alunos e assistentes operacionais, nas relações entre pares, é fácil encontrar situações em que os





envolvidos “se mantêm intransigentemente agarrados a posições que parecem ser inultrapassáveis e antagônicas, não sendo possível estabelecer uma verdadeira comunicação. O assistente social, nessas situações, deve fazer a mediação para procurar “em cada um a consciência de que não existe apenas a sua verdade, e que o outro também possui uma parte dela” (Almeida, 2008: 3).

A mediação das diferenças que se centra no (re)estabelecimento de laços sociais, acionando formas alternativas de gestão das relações sociais (Silva & Moreira, 2009: 7; Oliveira & Galego, 2005: 26), tem sido também um campo de intervenção do serviço social em escolas. O assistente social como mediador investe na criação de relações sociais inexistentes que são cruciais para a efetivação da missão da escola e no restabelecimento de relações e interações sociais que se perderam, que estão distantes ou fragilizadas por questões essencialmente de incomunicabilidade cultural, construindo e reforçando o processo comunicacional, base fundamental para a construção e afirmação da comunidade educativa.

A mediação das diferenças sociais e culturais que caracterizam hoje a escola, que se vê confrontada com uma heterogeneidade de alunos que nela permanecem durante 12 anos de escolaridade, em muitas situações como “excluídos do interior”, é sem dúvida um campo de intervenção privilegiado dos assistentes sociais. Estes focam a ação na (re)construção dos laços sociais e nas interações sociais entre os vários actores da comunidade educativa internos e externos à escola, com vista a criar um clima social favorável à efetivação da missão da escola e à promoção da participação social. Há já muito tempo que os assistentes sociais, em qualquer campo da sua intervenção e também no escolar, consideram a capacitação e o empoderamento dos grupos com menos oportunidades, um importante objetivo a alcançar. Almeida (2013), a propósito da mediação social, refere que ela se encontra relacionada e se traduz em: i) modo de resolução alternativa de conflitos (ADR) tendo em vista a promoção de soluções satisfatórias para as partes em litígio; ii) modo de regulação social, de (re)estabelecimento dos laços sociais e da coesão social; iii) modelo de intervenção social para além da regulação e coesão social, que visa a transformação e a mudança social através da capacitação ou empoderamento dos indivíduos e dos grupos. Mais acrescenta, poder reconhecer-se nos discursos e nas práticas de mediação a presença e a interseção de “três lógicas discursivas e interventivas: instrumental, expressiva e estratégica”. No mesmo sentido, para Munné & Mac-Cragh (2006) e Torremorell (2008) a mediação é uma “cultura de mudança social que promove a compreensividade entre os diferentes participantes no processo de mediação, defende a pluralidade, as diferentes





versões sobre a realidade e fomenta a livre tomada de decisões e compromissos, contribuindo para a participação democrática”. Para Bonafé-Schmitt (2009) As práticas de mediação orientam-se, assim, no sentido da “coesão social – dimensão social – e da cidadania activa – dimensão educativa”.

Para Silva (2016) a mediação enquanto prática socioprofissional e a figura do mediador como ator interveniente no restabelecimento de laços e de interações inexistentes ou fragilizadas, ou mesmo na prevenção de conflitos potenciando uma cultura de não violência (Jares, 2002) e de participação responsável, tem-se tornado simbólica e socialmente relevante. Silva (2016) considera que “as potencialidades da mediação para facilitar a ligação entre a escola, a família e a comunidade se centram na valorização da comunicação com vista ao (re)estabelecimento das relações e interações inexistentes ou fragilizadas, à aceitação e assunção das diferenças, trabalhando no sentido do desenvolvimento de competências sócio comunicacionais e sinergias mútuas”.

O Assistente Social, através dos contactos privilegiados que estabelece com alunos, pais, famílias, professores, assistentes operacionais, dirigentes e profissionais de diversas entidades da comunidade local, procura (re)construir as relações, transmitindo a todos a visão de cada um, num esforço para promover o diálogo entre as partes, minimizar os conflitos existentes e promover a articulação entre os vários agentes educativos, melhorar a comunicação e o clima da escola. A mediação permite a formação integral da criança e do jovem no sentido de os capacitar e de lhes desenvolver competências interpessoais e sociais que vão ser fundamentais para o cumprimento de uma das finalidades da escola que é educar para uma cidadania participativa. Como refere Tomás (2010: 31-32), sendo “uma prática de intervenção, prevenção e resolução de conflitos latentes, a mediação escolar tem a virtude de promover o desenvolvimento de capacidades e competências interpessoais e sociais essenciais para o exercício de uma cidadania participativa”. Nas palavras de Corti, “a mediação permite solucionar conflitos, mas também preveni-los e tal é possível porque a mediação é um processo de comunicação e podemos implementá-la como um método pedagógico válido para todos os atores sociais: pais, alunos, docentes, diretores, administrativos, etc.. Baseado na escuta, na aceitação, na compreensão e no respeito pelos membros de um sistema, onde a diversidade, o outro deve caber e ser aceite” (Corti, 2004: 1). Também para Sales e Alencar a mediação escolar é “uma importante ferramenta no combate às violências surgidas nas escolas e contribui para a educação para a paz, para uma visão positiva dos conflitos e para o desenvolvimento de uma cultura do diálogo”. (2004: 89) “Privilegia a formação participativa dos estudantes, o compromisso social





e a cidadania, em prol de uma educação que objetive formar jovens comprometidos com a sua realidade familiar, social, política, económica e social. (2004: 93) Para Battaglia a mediação escolar é “um convite à aprendizagem e ao aperfeiçoamento da habilidade de cada um na negociação e na resolução de conflitos, baseada no modelo ‘ganha-ganha’, onde todas as partes envolvidas na questão saem vitoriosas e são contempladas nas resoluções tomadas”. (2004: 1) Salieta que o conflito é “uma parte da vida que pode ser utilizada como oportunidade de aprendizagem e crescimento pessoal” e que o processo de aprendizagem para o resolver “torna-se tão educativo e essencial quanto a aprendizagem da matemática, história, geografia, etc.”. (2004: 2) Acrescenta que a mediação tem como objetivos “desenvolver uma comunidade na qual os alunos desejem e sejam capazes de praticar uma comunicação aberta, desenvolvam uma melhor compreensão da natureza dos sentimentos, capacidades e possibilidades humanas, compartilhem os seus sentimentos e estejam conscientes de suas qualidades e dificuldades; desenvolvam a autoconfiança e as suas próprias habilidades e desenvolvam a capacidade de pensar criativamente sobre problemas e de começar a prevenir e a solucionar os conflitos. (2004: 2) Para Forger e Bush os processos de intervenção como a mediação “podem ser elaborados de modo a captar o potencial transformador do conflito”. (1999: 91) Oliveira (2004) considera que a mediação na escola é importante porque se “apresenta como uma ferramenta que pode levar à resolução construtiva dos conflitos, especialmente numa organização em que os seus integrantes encontram as suas diferenças. Mediar é pacificar, optando por um futuro mais humano, mais civilizado, de soluções mais duradouras nos métodos de resolver conflitos inerentes a toda a vida em sociedade”.

Alguns dados para reflexão sobre os diferendos e as diferenças na escola portuguesa

Nas escolas vivencia-se hoje uma nova realidade com problemas mais complexos que exigem uma intervenção multidisciplinar apostada na mediação. O acesso à escolarização de crianças e jovens que não encontram sentido na escola vem agudizar os problemas de diferendos e de diferenças.

A escola e a sala de aula são espaços sociais e pedagógicos que assentam numa multiplicidade de interações sociais onde surgem problemas de ordem comunicacional que são, em muito, resultado do desencontro de culturas e que exigem uma intervenção de mediação social e escolar. Como refere Quaresma (2010), evitar o recurso “à pedagogia colectiva” (Barroso, 2003: 68),





modalidade de ensino/aprendizagem que baliza o ritmo do ensino, o nível de exigência e a linguagem acionada pelo ideal de aluno médio, esquecendo que a turma não é um coletivo uniforme, mas sim um aglomerado de heterogeneidades sociais, culturais, linguísticas e disposicionais, poderia atenuar a “violência pedagógica da homogeneização” e aumentar a probabilidade de sucesso dos alunos que não identificam na cultura escolar um prolongamento de uma cultura familiar “em herança”. (Pais, 1999: 56) Estes alunos sentem tantas mais dificuldades de adaptação à escola quanto as interações escolares deixam nenhum ou pouco espaço à afectividade ou à expressão de “suporte e de calor humano” (Estrela, 2002: 67). Serão seguramente intervenções adequadas, para diminuir os comportamentos disruptores dos alunos e a sua desmotivação para a escola, a adopção de curricula flexíveis adaptados à diversidade dos alunos e das famílias e às especificidades dos contextos de implementação da escola (Perrenoud, 2003) e a promoção de um clima social de colaboração.

O espaço relacional que é a sala de aula com as suas dinâmicas interactivas tem revelado a existência de indisciplina que se já não é um fenómeno novo, é um problema da escola atual. Se tem na sua base uma diversidade de factores, está também fortemente relacionada com “factores patogénicos da escola, relativos ao ethos escolar e às dinâmicas interativas docente-aluno. (Quaresma, 2010: 166) Os dados da OCDE que apresentamos de seguida mostram que tem havido dificuldades na gestão e negociação das relações interpessoais e nas trocas simbólicas na sala de aula e que a indisciplina é um problema em Portugal, maior do que em muitos outros países, distanciando-nos da Europa e da média da OCDE. Os dados mostram que há bloqueios comunicacionais que são em muito resultado de incomunicabilidade cultural que tem na origem um processo de imposição de uma cultura escolar prescritiva.





Fonte: HBSC/OMS, 2018



Fonte: ComRegras¹

Contudo, há outros patamares de indisciplina que não estão tão relacionados com o desvio à normatividade escolar e ao incumprimento do ofício do aluno (Perrenoud, 1995) e que já não se situam no quadro da relação professor-aluno no contexto da sala de aula, mas em outros espaços da escola onde a violência escolar se expressa por agressões mais graves, pelo bullying e pela ciberviolência e que faz com que quase 20% dos alunos não se sinta nunca, raramente ou só às vezes seguro na escola e que interpela todos os dirigentes, as equipas docentes e especializadas para ações concertadas com os alunos e famílias, de forma a promover o estreitamento de relações para a construção de um clima social positivo.

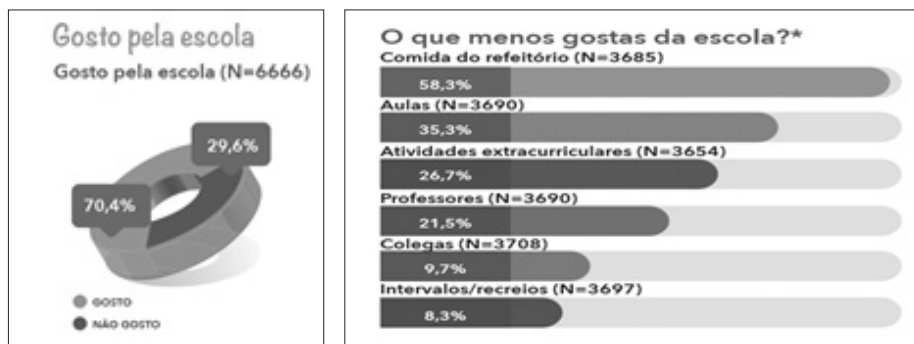
Além dos diferendos que envolvem conflitos que devem ser geridos de forma positiva, as diferenças também têm exigido cada vez mais às escolas a presença de especialistas em mediação social e escolar. Até porque não pode-

¹ O ComRegras apresenta um estudo que visa mostrar a evolução da realidade escolar ao nível da indisciplina em 2014/15 e 2015/16. Trata-se de dados reais do interior das escolas, classificados por participações disciplinares (ordens de saída de sala de aula), medidas corretivas (conhecidas por atividades de integração) e medidas sancionatórias (vulgo suspensões da escola). **Responsabilidade do estudo:** Professor Alexandre Henriques com o apoio da Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos de Escolas Públicas (ANDAEP) Universo de alunos: 2014/2015 – 35483 | 2015/2016 – 35141, 32 escolas.



mos esquecer que a mediação como mera resolução de conflitos pode ser apenas mais uma ferramenta de fortalecimento da violência simbólica e institucional da própria escola, frente a determinadas categorias sociais de alunos, famílias e comunidades. A escola que impõe a sua cultura produz insucesso escolar e desmotivação nos alunos, problemas mais acentuados com a massificação do ensino. A este propósito, Charlot (2002) distingue violência na escola², violência à escola e violência da escola. Destaca o último tipo como “uma violência institucional, simbólica que os próprios jovens suportam através da maneira como a instituição e seus agentes os tratam (modos de atribuição das turmas, de atribuição das notas, de orientação, palavras desdenhosas dos alunos, atos considerados pelos alunos como injustos ou racistas ...) e diz que ela tem que ser mobilizada para entender a violência à escola que “está ligada à natureza das atividades da instituição escolar: quando os alunos provocam incêndios, batem nos professores ou os insultam, eles entregam-se a violências que visam directamente a instituição e aqueles que a representam”. (2002: 434-435)

No estudo da HBSC/OMS (2018), centrado nos estilos de vida dos adolescentes em idade escolar nos seus contextos de vida, 29,6% dos alunos inquiridos refere não gostar da escola e 35,3% menciona que o pior são as aulas e o menos mau (8.3%) são os intervalos/recreios.



Fonte: HBSC/OMS, 2018

² É aquela que se produz dentro do espaço escolar sem estar ligada à natureza e às atividades da instituição escolar.





Consultando também os anteriores relatórios da HBSC/OMS com dados relativos a 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e numa análise comparativa dos seus resultados no que respeita ao gosto dos alunos pela escola, as percentagens têm tendência a diminuir: sendo de 86,9% em 1998 e de 70,4% em 2018. É visível que ganhou maior expressão a percentagem de alunos que refere não gostar da escola e que sente dificuldades com a escola e com os muitos, aborrecidos e difíceis trabalhos que ela lhes exige.



Fonte: HBSC/OMS, 2018.

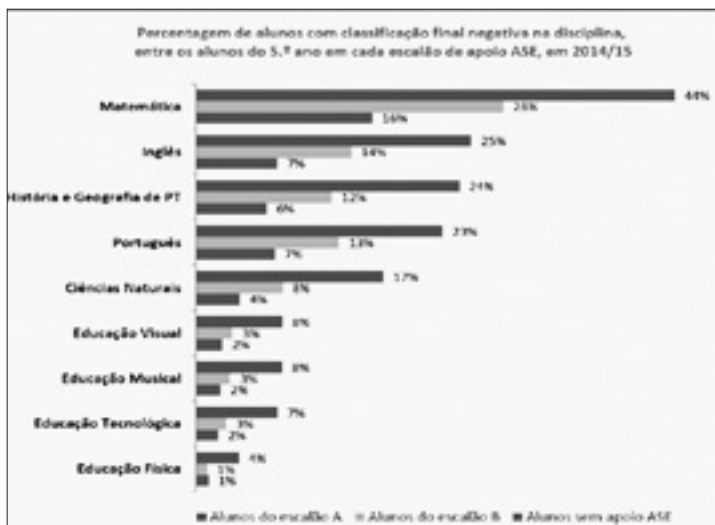
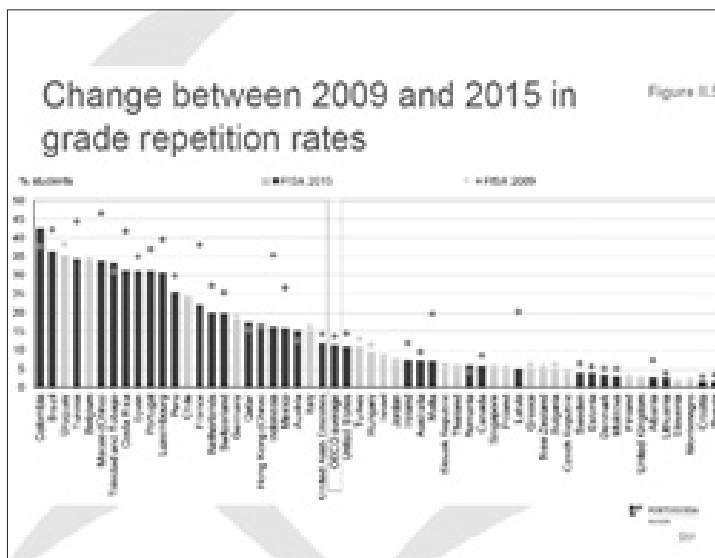
Os autores dos relatórios identificam “a importância de na família, na escola e na comunidade/autarquia estarem disponíveis ações com crianças e adolescentes, que promovam o gosto e o usufruto na e pela escola, o aumento de expectativas face à escola, às matérias escolares e ao seu impacto no futuro profissional. O afastamento dos alunos portugueses da escola tem sido referido em relatórios anteriores³ e estes resultados merecem uma continuidade/incremento de ações de revisão curricular no que diz respeito à adequação, relevância e extensão das matérias escolares. Quanto aos dados relativos ao

³ Matos & Sampaio, 2009; Matos et al., 2011; Matos, 2015; Matos et al., 2017.





insucesso escolar, se os dados do PISA revelam uma melhoria entre 2009 e 2015, persiste a necessidade de muito trabalho a ser feito para promover a equidade escolar, diminuindo o efeito do estatuto socioeconómico dos alunos sobre os seus resultados escolares.



Fonte: OCDE, PISA, 2015





Se é necessário atuar para prevenir conflitos, é tanto mais necessário desenvolver uma lógica criativa no sentido de pela cultura de diálogo reconstruir relações destruídas, devastadas e fragilizadas, mobilizando todo o potencial de capacitação e de empoderamento, educando para valores de tolerância, respeito pelas diferenças, solidariedade, igualdade, justiça social, equidade, etc. Como refere a EICaMe, uma técnica fundamental que auxilia a administração pacífica dos conflitos é “compreender os sentimentos da outra parte, interpretar a sua cultura, entendendo as diferenças e não as considerando como deficiências para acabar a colocar-se no lugar do outro” (2004: 1). Devem continuar-se a potenciar as diferenças pelo desenvolvimento de metodologias participativas na intervenção dos mediadores, concretizadas no “estabelecimento de pontes entre as crianças e jovens, a escola e a família” (Silva et al., 2010: 130) e pelo desenvolvimento de dinâmicas comunicacionais de compreensão e intercompreensão, onde atividades de acompanhamento e animação sejam privilegiadas, com particular incidência nas estratégias expressivas. Silva (2016) sintetiza diferentes programas e práticas de mediação para a inclusão social em quatro âmbitos de atuação: i) mediação de conflitos, na comunidade, na escola e entre as comunidades e entidades exteriores, promovendo as relações e interações entre membros da comunidade e entre estes e outras entidades e/ou organizações; ii) mediação linguística e intercultural, nomeadamente através de processos de alfabetização e a promoção de práticas culturais dos grupos participantes; iii) mediação entre educação informal e formal, promovendo a ligação e as pontes entre a família, o bairro, a escola e outras instituições de formação (por exemplo, formação profissional); iv) mediação social com a promoção de redes de interação e comunicação entre diferentes agentes e comunidades: realização de fóruns e debates, colaboração na criação de comissões de moradores, informação sobre serviços e formas de recorrer a eles, entre outras atividades” (Silva: 42/43).

O serviço social na mediação escolar: funções atribuídas e eixos de intervenção

Silva (2016) refere que desde a década de 90 do século XX e nas duas primeiras décadas do século XXI, em Portugal, tem-se vindo a manifestar o interesse pelas práticas de mediação em diversos campos de intervenção e sobretudo no educativo. A nível social e educativo, os projetos e experiências de mediação estão associados às problemáticas sociais e educacionais decorrentes da inserção de populações diversas, nomeadamente africanas e ciganas





e foram concretizados como intervenções de educação multicultural locais. A partir do início do século XXI, para além da inclusão de populações de culturas diversas, acrescem as fragilidades sociais da população portuguesa, com visibilidade para o insucesso e abandono escolar, o trabalho infantil e a exclusão social. Durante esse período o assistente social na escola tem tido uma maior presença e têm-lhe sido atribuídas uma polivalência de funções quer no âmbito das várias medidas de política educativa, quer de outras políticas públicas. Ao fazermos uma análise do quadro jurídico-normativo que regulamenta a implementação dessas medidas e das funções atribuídas aos técnicos (ver quadros 1 e 2, em anexo), percebemos, de forma mais ou menos explícita, a referência à função de mediação social e escolar. Também o código deontológico dos assistentes sociais (2019: 7-8) identifica como competência técnico-operativa e reflexiva a mediação e como ato profissional “a mediação social entre os cidadãos, os serviços e as instituições sociais”.

Embora o serviço social escolar tenha emergido nos anos 70 no âmbito do Instituto de Acção Social Escolar, tendo sido integrado mais tarde nos Serviços de Medicina Pedagógica, só em inícios da década de 90 houve a criação dos Serviços de Psicologia e Orientação (SPO) onde os assistentes sociais foram enquadrados. Se não há uma referência explícita à mediação escolar como metodologia para atingir os objectivos dos SPO, como refere Almeida (2018), nas funções dos assistentes sociais referidas em documento elaborado por este grupo profissional identificam-se “preocupações com a dimensão humana da relação profissional baseada numa interação positiva, a preocupação de diagnóstico social numa perspectiva sócio ecológica no sentido de clarificar a situação familiar e condições envolventes, um projecto profissional comprometido com a luta contra o absentismo, delinquência, comportamento agressivo e problemas psicossociais, em defesa do desenvolvimento pessoal e social do aluno, e ainda com a responsabilização dos educadores (pais e professores) na construção de um projeto de vida da criança ou jovem, num clima de partilha, cooperação e entajuda.” (Almeida, 2018: 215)

Nas escolas, depois da criação dos SPO, destacam-se as medidas TEIP, os GAAF, os PIEF, os contratos de autonomia, o Programa Nacional para a Promoção do Sucesso Escolar e, mais recentemente, a escola inclusiva e o apoio tutorial específico (ver quadro 1, em anexo), que permitem a integração de assistentes sociais nas equipas multidisciplinares. Com o objetivo de dar resposta aos problemas de insucesso escolar e de minimizar as vulnerabilidades que deles decorrem, foram implementadas dentro e fora da escola diversas experiências, projetos e programas que, embora nem sempre as tenham





definido explicitamente como tal, desenvolviam práticas de mediação para a inclusão social. (Silva, 2016: 38/39). Podíamos ainda nomear outros programas e iniciativas⁴, contudo, nesta reflexão, elegemos as medidas de política educativa e de proteção social das crianças que em Portugal permitiram que os assistentes sociais em escolas fossem designados de forma mais ou menos implícita como mediadores e/ou que implementassem metodologias específicas de mediação. Com exceção dos SPO, não há documentos que especifiquem apenas as funções dos assistentes sociais e, por isso, apresentamos as funções das equipas multidisciplinares (ver quadro 2, em anexo).

Se a mediação na escola pode ser realizada por múltiplos profissionais de diferentes áreas disciplinares e com diversos níveis de escolaridade, o assistente social exerce funções de mediação social e escolar, decorrentes da atribuição de funções nas medidas de política e que ele próprio interpreta em função da sua formação de base. Silva (2015) chama à atenção que os assistentes sociais e os mediadores são ofícios relacionais e de interação humana, mantendo por isso afinidades entre si, mas com trajetórias e características específicas. Não menosprezando a formação específica em mediação, os assistentes sociais possuem competências e saberes desenvolvidos na sua formação inicial e contínua e no exercício da sua atividade profissional que são muito úteis para fazer mediação social e escolar quer numa perspectiva de prevenir e gerir diferentes, intervindo nas situações de indisciplina, na relação entre aprendizagem e comportamento e na gestão de conflitos, quer na perspectiva de trabalhar com as diferenças para efetivar o direito à educação, expresso no sucesso escolar e pela possibilidade de adquirir e desenvolver “competências pessoais (ex: autonomia), relacionais (ex: respeito e tolerância) e sociais (ex: conhecimento dos direitos e deveres).” (Cambeiro, 2006: 1).

Na linha das conclusões do estudo de Silva et al (2010: 135), consideramos nós que os assistentes sociais têm saberes e competências para ajudar a construir na escola modalidades alternativas de gestão das relações sociais, trabalhando na (re)criação de laços sociais, desenvolvendo processos de comunicação interpessoal e ajudando os outros a encontrar formas de comunicação que conduzam a patamares mais elevados de auto e de hétero conhecimento. Os assistentes sociais dominam técnicas de comunicação, como a escuta ativa, a assertividade, a empatia, a imparcialidade, a gestão da dinâmica de grupos, etc..

Considerando ainda as conclusões de Silva et al (2010: 135), podemos dizer que também o assistente social considera muito importante a capacidade de

⁴ De que é exemplo a Associação EPIS.

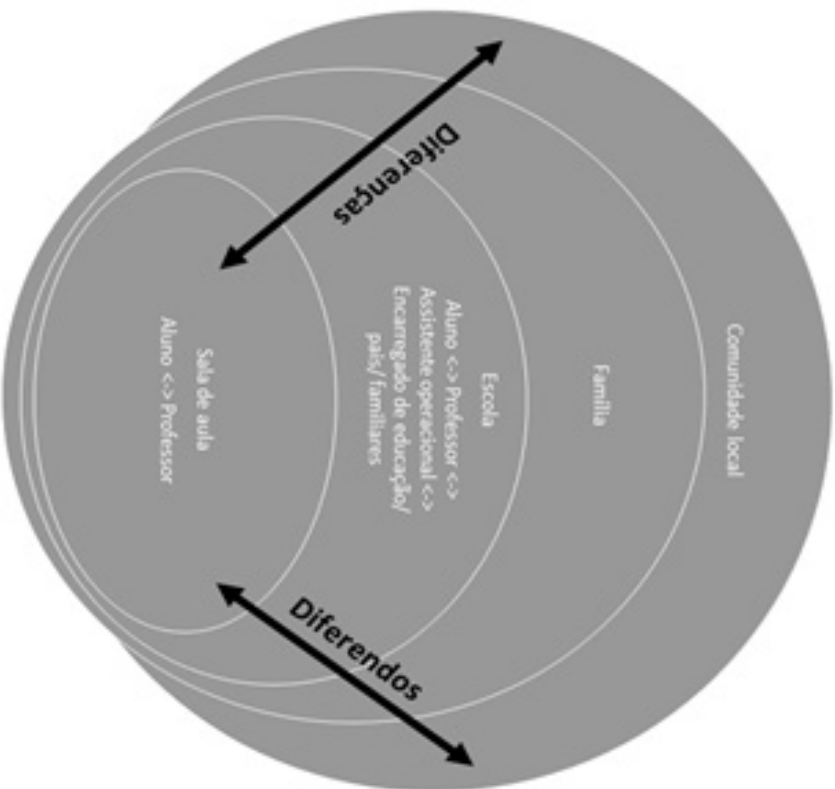




- Construção de laços sociais
- Relações sociais positivas
- Interações sociais positivas
- Comunicação
- Cultura do diálogo
- Humanização das relações
- Escola viva
- Assessoria
- Empatia
- Imparcialidade
- Dinâmicas de grupo
- Respeito pelo outro
- Clima organizacional de paz, cooperação e empatia
- Dinâmicas interativas
- Trocas simbólicas
- Metodologias participativas
- Capacitação
- Desenvolvimento de competências pessoais, relacionais e sociais
- Empowerment
- Igualdade de oportunidades
- Justiça social
- Equidade
- Diagnóstico social
- Perspectiva socio ecológica
- Situações (multiproblematias)
- Necessidades humanas
- Necessidades de aprendizagem
- Relatório técnico pedagógico
- Programa educativo individual
- Acompanhamento social próximo e personalizado (alunos, turmas, famílias)
- Apoio psicopedagógico
- Apoio na transição entre ciclos e modalidades de ensino
- Enriquecimento cultural
- Atividades extracurriculares
- Sessões temáticas
- Atempo sociocultural
- Lazer

Serviço social escolar

Programas e práticas de mediação social e escolar



Heterogeneidades sociais, culturais, linguísticas e disposicionais

- Reflexão, acompanhamento e implementação de práticas pedagógicas inovadoras
- Informação sobre condições sociais de existência e modos de vida e contextos residenciais
- Medidas de suporte à aprendizagem

- Estabelecimento da relação escola-pais-famílias
- Acompanhamento social à famílias
- Relações familiares
- Capacitação das famílias
- Participação das famílias na escola
- Participação da família no projeto educativo e de vida da criança/jovem
- Estabelecimento das relações escola, comunidade locais e organizações
- Parceria com organizações educativas, acadêmicas e sociedade civil
- Parcerias entre organizações educativas e de formação profissional
- Trabalho em rede
- Recursos locais



observar e analisar os contextos, para uma ação adequada. O assistente social na escola defende ser necessário conhecer as condições familiares, sociais, econômicas e culturais, decisivas para o crescimento das crianças e dos jovens e para as suas aprendizagens escolares, e também o contexto da escola na sua multiplicidade de relações entre atores heterogêneos. Ser bom observador e estar atento ao que o rodeia, ser capaz de identificar problemas e conhecer traços culturais dominantes da população com que trabalha e os seus códigos linguísticos, são competências que o assistente social desenvolve na sua formação quando aprende a fazer diagnósticos sociais centrados em crianças e jovens e suas famílias, inseridas em contextos sociais locais.

A dimensão ética da sua formação permite que ele considere os valores da dignidade humana, da liberdade e da justiça social e os princípios do primado dos direitos humanos e da responsabilidade coletiva, fazendo-o comprometer-se com a mudança social e o desenvolvimento humano e estar orientado pela solidariedade em prol de uma sociedade inclusiva. Procurar desenvolver relações e processos de comunicação que favoreçam a compreensão entre alunos, professores, gestores, assistentes operacionais, pais/encarregados de educação, famílias, gestores e profissionais de entidades parceiras e população da comunidade local, é capacitar e criar as condições de participação desses atores tão heterogêneos. Quando olhamos para as qualidades que Silva et al (2010) valoriza no mediador – o saber ouvir, a motivação para a ação e o ser capaz de respeitar o outro, onde se cruzam a dimensão comunicacional, a dimensão volitiva e a dimensão ética, identificadas como o "coração" da mediação, consideramos que o assistente social que atua na escola é, por excelência, um mediador social e escolar.

Como refere Camacho, o Assistente Social na escola desenvolve a sua intervenção partindo do contexto institucional e tem como função promover a articulação entre aqueles agentes educativos (escola-meio e família), partindo do pressuposto que a criança é resultado da interação que estabelece com outros sistemas sociais. (2000: 105-106). Assume um papel de agente mediador entre os vários intervenientes no processo educativo, “ou seja, um agente de mudança nos sistemas relacionais, o que significa que detém hoje um papel importante, é da sua competência encontrar junto das populações potencialidades para a mudança.” (Camacho, 2000: 106-107)

Tal só é possível pelo desenvolvimento de dinâmicas comunicacionais de compreensão e intercompreensão, da construção de pontes e (re)conciliações que as pedagogias estritamente escolares parecem não conseguir e que pode ser feito por um acompanhamento próximo e personalizado das crianças e





jovens em situação de maior vulnerabilidade, baseado numa relação de confiança, focada no apoio psico sócio pedagógico que permita a longevidade de trajetórias escolares e a construção de projetos de educação/formação e de vida. Nesse processo deve promover a capacitação, o desenvolvimento de competências pessoais, relacionais e sociais, designadamente através de métodos que fomentem a atenção e a concentração, que promovam o gosto pela aprendizagem e pela escola, a iniciativa e a criatividade, a cidadania ativa, a responsabilidade social, etc.

Ao Serviço Social na educação tem-lhe sido atribuída privilegiadamente a função de aproximar as famílias da escola, promovendo a sua participação ativa. As famílias dos grupos mais desfavorecidos socialmente têm estado ausentes da escola ou com ela têm mantido relações distanciadas e fragilizadas. O assistente social deve procurar mudar a postura de distanciamento entre essas famílias e os professores, mediando relações. Deve dar informação aos professores da realidade social dos alunos e das suas famílias e levar os encarregados de educação, pais e famílias à escola, no sentido de ultrapassar as barreiras culturais que entre eles existem e de promover o sucesso escolar e o desenvolvimento global das crianças e jovens. Além do conhecimento da realidade social dos alunos e das suas famílias, o acompanhamento social e a resolução de problemas da e na família é um campo de intervenção socioeducativa do assistente social que tem aproximado as famílias da escola e procurado capacitar os pais e outros familiares para que colaborem com os professores e tenham uma participação ativa nas tarefas educativas, no projeto educativo e de vida das crianças e jovens e no próprio projeto educativo da escola. Como refere Oliveira & Galego, “a mediação estimula a aquisição de competências, saberes, disposições que potenciam as capacidades e o poder de actuação dos membros que sofrem exclusão, localizando e diminuindo o ruído que perturba a comunicação entre eles e as instituições, de modo a contrapor à paralisia da incomunicação, uma dinâmica de comunicação que tenha por base o conhecimento e o respeito mútuo” (2005: 33).

Além da intervenção com as famílias, o assistente social na escola tem trabalhado na construção de parcerias com entidades da comunidade local, sendo também aí chamado a mediar relações com outros profissionais e gestores de instituições educativas, formativas, de saúde, de poder local, de ação social e de proteção a crianças e jovens, e com a população local em geral. Estas parcerias e a criação das redes comunitárias que elas permitem, são fundamentais não só para a circulação da informação e para a melhoria do acesso aos recursos humanos e materiais, mas também para o conhecimento e rentabili-





zação das especificidades sócio culturais e para o desenvolvimento de projetos de intervenção inovadores.

Em síntese, o assistente social através dos contatos privilegiados que estabelece com os alunos, pais e famílias, professores e comunidade, procura mediar diferendos e promover a articulação entre esses vários agentes educativos. Todo este processo se torna mais complexo quando as disparidades culturais entre a escola e os alunos e suas famílias e contextos sociais locais de origem são muito acentuadas, sendo assim o assistente social chamado a mediar as diferenças pela (re)construção de laços sociais e tal “constitui, inclusive, uma nova abordagem no processo de apoio à inclusão social” (Almeida, 2008: 4). A mediação procura assim promover o diálogo entre as partes e a inclusividade de todas elas, refutando a “inevitabilidade do confronto sem solução, a rejeição da pandemia de ódio como resposta à crescente mobilidade de pessoas e de ideias, a negação da relatividade dos direitos humanos” (Carneiro, 2005, *cit in* Oliveira & Galego: 9). Neste processo assume um papel ativo enquanto agente de mudança porque promove a equidade em educação, reduzindo as desigualdades sociais e promovendo o desenvolvimento pessoal e social dos alunos. O Assistente Social tem que dar a conhecer a realidade social dos alunos, no sentido da escola adequar as suas práticas aos atuais destinatários, efetivando a universalização do direito à educação que entendemos só ser possível pela valorização das diferentes culturas. Ao invés de procurar uniformizar tudo no sentido do que desde sempre tem sido a denominada cultura escolar prescritiva, a intercomunicabilidade cultural baseada na potencialização das diferenças permite ao Serviço Social assumir assim uma dimensão pedagógica que tem como desígnio principal criar um clima organizacional de colaboração e educar para cidadania, cooperando na formação de indivíduos informados, conscientes e participativos. Como refere Camacho, “o culminar de todo o processo visa o desenvolvimento de competências comunicacionais e relacionais, a promover pelos técnicos de intervenção, entre os quais o(a) Assistente Social” (Camacho, 2000: 108).

Referências bibliográficas

ALMEIDA, H. N. (2008). *Um panorama das mediações nas sociedades. Na senda da construção de sentido da mediação em contexto educativo*, Colóquio Internacional Tutoria e Mediação, AFIRSE, Lisboa.





ALMEIDA, B. (2011). *A intervenção do Serviço Social nas Escolas TEIP: mais perto para chegar mais longe*. Dissertação de mestrado. Lisboa: Universidade Lusófona.

ALMEIDA, H. N. (2018) Mediação social e escolar profissional, in Almeida, J.; Sousa, P *Serviço social na escola. Contributos para o campo profissional*. Vila Nova de Famalicão: Húmus.

ALMEIDA, H. N. (2013). *Building the conception of social and community mediation. Results of an exploratory research under the European Project ABSCM*. Retirado de http://issuu.com/hna23/docs/building_the_conception_of_social_a

ALMEIDA, S. (2001). Representações e práticas do Serviço Social em contexto educativo e processos de mudança. *Intervenção Social*, 23/24, 63-79

ALMEIDA, S. (1995). *Representações e práticas do Serviço Social em contexto educativo e processos de mudança: um estudo de caso*. Dissertação de mestrado: PUC/SP.

APSS (2019). *Código deontológico dos assistentes sociais em Portugal*. Lisboa: APSS.

BARROSO, J. (2003). Fatores organizacionais da exclusão escolar: a inclusão exclusiva, in D. Rodrigues (org.), *Perspetivas Sobre a Inclusão* (pp.26-36). Porto: Porto Editora.

BATTAGLIA, M. (2004). *Mediação escolar: uma metodologia de aprendizagem em administração de conflitos*. Disponível em: <http://www.rogeriana.com/battaglia/mediac01/mediac01.htm>

BONAF-SCHMITT, J. (2009). Mediação, conciliação, arbitragem: técnicas ou um novo modelo de regulação social, in A. Silva & M. Moreira (orgs.). *Formação e Mediação Socioeducativa* (pp.15-40). *Perspectivas teóricas e práticas*. Porto: Areal Editores.

CAMACHO, A. (2000). Uma abordagem sistémica da intervenção social no domínio da relação escola – família – comunidade. *Intervenção Social*, 21, 100-110.

CAMBEIRO, J. (2007). *Os Profissionais de Serviço Social nas Escolas*, em <http://www.debatereducacao.pt/>

CHARLOT, B. (2002). A violência na escola: como os sociólogos franceses abordam essa questão. *Sociologia*, 4, 432-443.

COMREGRAS (2014/15 e 2015/16). Henriques, A. com apoio da Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas (ANDAEP).

CORTI, A. (2004). *Mediación Escolar: algo más que una técnica de resolución de conflictos*. Disponível em www.mediacioneducativa.com.ar/experiencia11.htm.

EICaMe – Equipo Interdisciplinario Capacitador en Mediación Educativa. (2004) *Plan provincial de mediación escolar*. Disponível em: <http://www.mediacioneducativa.com.ar/ley4711.htm>

ESTRELA, M. (2002). *Relação Pedagógica, Disciplina e Indisciplina na Aula*. Porto: Porto Editora.

GUILLAUME-HOFNUNG, M. (2005). *La médiation*. Paris: PUF.

FOLGER, J. & BUSH, R. (1999). A mediação transformativa e intervenção de terceiros: as marcas registadas de um profissional transformador. In D. Schnitman & S. Littlejohn, *Novos paradigmas em mediação* (pp. 85-100). Porto Alegre: ArtMed.





- FREIRE, I. (2010). Mediação em Educação em Portugal. In J. A. CORREIA & A. M. SILVA (Orgs.), *Mediação: (d)os contextos e (d)os actores* (pp. 59-70). Porto: Edições Afrontamento.
- GUILLAUME-HOFNUNG, M. (2005). *La médiation*. Paris: PUF.
- ISSSP (1995) *Serviço social na educação* (texto policopiado).
- JARES, X. (2002). *Educação e Conflito. Guia da Educação para a Convivência*. Porto: Edições ASA.
- LEMAIRE, E. & POITRAS, J. (2004). La construction des rapports sociaux comme l'un des objectifs des dispositifs de médiation. *Esprit Critique*, 6, 17-29.
- MATOS, M. et al (2018). *Relatório do estudo HBSC 2018. A Saúde dos Adolescentes Portugueses Após a Recessão*. Equipa Aventura Social. FMH/UL.
- MENDES, S. (2017). *A Inserção Profissional de Assistentes Sociais na Escola Pública em Portugal Continental*. Dissertação de Mestrado. Coimbra: ISMT.
- MUNNÉ, M. & MAC-CRAGH, P. (2006). *Los 10 principios de la Cultura de Mediación*. Barcelona: Graó.
- OLIVEIRA, A. & GALEGO, C. (2005). *A Mediação Sócio-Cultural: um puzzle em construção*. Lisboa: ACIDI.
- OLIVEIRA, M. (2004). *Técnicas de resolución de conflictos: por qué implementar programas de mediación escolar en las instituciones educativas?* Disponível em <http://www.mediacioneducativa.com.ar/experien14.htm>
- PAIS, J. (1999). Comportamentos de Adolescentes de Hoje: resultados de alguns estudos, in Pinto et al. *As Pessoas que Moram nos Alunos*. Porto: Asa
- PEDROSO, J.; TRINCÃO, C. & DIAS, J. P. (2001). *Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada)*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/CES.
- PERRENOUD, P. (2003). Dez Princípios para Tornar o Sistema de Ensino Mais Eficaz. In J. Azevedo (org.), *Avaliação dos Resultados Escolares. Medidas para Tornar o Sistema de Ensino Mais Eficaz* (pp.104-126). Porto: Asa.
- PERRENOUD, P. (2005). *Ofício do Aluno e Sentido do Trabalho Escolar*. Porto: Porto Editora.
- OCDE Programme for International Student Assessment (PISA) (2015) Results Volume I *Excellence and Equity in Education* In series: PISA Published on December 06, 2016.
- QUARESMA, L. (2010). Interação e indisciplina na escola. In P. Abrantes (org.) *Tendências e Controvérsias em Sociologia da Educação*. Lisboa: Mundos Sociais.
- SALES, L.; ALENCAR, E. (2004) Mediação de Conflitos Escolares. Uma proposta para a construção de uma nova mentalidade nas escolas. *Pensar*, 9(9), 89-96.
- SILVA, A. M. C.; CARVALHO, M. de L. & APARÍCIO, M. (2016). Formação, profissionalização e identidade dos mediadores sociais. In A. M. C. Silva; M. L. Carvalho & L. R. Oliveira (Eds.), *Sustentabilidade da Mediação Social: processos e práticas* (pp.93-104), Braga: CECS.





SILVA, A. (2015). *Assistentes Sociais e Mediadores: Construindo Identidades Profissionais*. Lisboa: Chiado Books

SILVA, A.; CAETANO, A.; MOREIRA, A.; FREIRE, I. & FERREIRA, A. (2010). Novos atores no trabalho em educação: os mediadores socioeducativos. *Revista Portuguesa de Educação*, 23(2), 119-151

SILVA, A. & MOREIRA, M. (2009). Falar e escrever de formação e mediação no contexto actual. In A. Silva & M. Moreira (Orgs.), *Formação e Mediação Sócio-Educativa. Perspetivas teóricas e práticas* (pp.6-13). Porto: Areal Editores.

SILVA, A. & MOREIRA, M. (Orgs.) (2009). *Formação e Mediação SócioEducativa. Perspetivas teóricas e práticas*. Porto: Areal Editores.

TOMÁS, C. (2010). *Mediação Escolar – para uma gestão positiva dos conflitos* Relatório de Estágio no âmbito do Mestrado em Sociologia, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

TORREMORELL, M. (2008). *Cultura de Mediação e Mudança Social*. Porto Editora.





Anexos

Quadro 1. Medidas e Programas de integração de Assistentes Sociais em contexto escolar (1991-2019)

Medida de política	Legislação	Atribuições e competências do SPO
Serviço de Psicologia e Orientação	Decreto Lei n.º 190/91	Acompanhar o aluno ao longo do percurso escolar, contribuindo para identificar os seus interesses e aptidões, intervindo em áreas de dificuldade que possam surgir na situação de ensino-aprendizagem, facilitando o desenvolvimento da sua identidade pessoal e a construção do seu próprio projeto de vida.
<i>Gabinete de Apoio ao Aluno e à Família</i> (GAAF; 1997/98-2019) Criados com o apoio e supervisão do Instituto de Apoio à Criança, e no âmbito do Projeto TEIP.	Projeto de lei nº 193/XI	Contribuir para o crescimento harmonioso e global da criança, promovendo um ambiente mais humanizado e facilitador da integração social, constituindo-se como um observatório da vida na escola, detetando as problemáticas que afectam alunos, famílias e comunidade escolar, propondo-se refletir sobre as mesmas de modo a planear a intervenção mais adequada. Defende a mediação escolar como metodologia fundamental. Esta metodologia aplica-se em 4 fases distintas: 1. Elaboração do diagnóstico; 2. Fixação de objectivos; 3. Elaboração de um plano de acção; 4. Definição de mecanismos de avaliação.



Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: 1, 2, 3	Despacho 147-B/ME/96 do Ministério da Educação – teip 1 Despacho normativo n.º 55/2008 – teip 2 Despacho normativo n.º 20/2012 – teip 3	<p>Teip 1 “Os contextos sociais em que as escolas se inserem condicionam a atitude dos alunos face ao processo educativo institucional e formal” emerge a necessidade de “criar condições que permitam garantir a universalizar a educação básica de qualidade e promover o sucesso educativo de todos os alunos e, muito particularmente, das crianças e dos jovens que hoje se encontram em situações de risco de exclusão social e escolar”.</p> <p>Teip 2 Criação de medidas de combate ao absentismo e insucesso escolar. Criação de condições que favoreçam a orientação educativa e a transição qualificada da escola para a vida ativa”.</p> <p>Teip 3 Combate ao absentismo, ao abandono escolar precoce e à indisciplina e reforça a importância na articulação entre escolas, parceiros sociais e instituições de formação locais e ainda a criação de condições para uma transição qualificada da escola para a vida ativa. A necessidade das escolas articularem e interagirem com a comunidade e programas locais.</p>
Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF), criado no âmbito do PEETI	Despacho Conjunto n.º 882/99 – segurança social e mais recentemente direcção geral de educação	Resposta de última linha para os jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 18 anos em situação de abandono, absentismo escolar e exclusão social visando o cumprimento da escolaridade obrigatória. Com base no diagnóstico social, o PIEF prioriza a preparação dos jovens na aquisição das competências necessárias para o ingresso no mercado de trabalho através de um plano de educação e formação individualizado, tendo como base os interesses e as necessidades de inserção escolar e social do menor.
Contratos de Autonomia	Decreto-Lei n.º 115-A/98 Apesar de legislado desde 1998, na realidade os contratos de autonomia só começaram a ser formalizados depois de publicado o Decreto-Lei n.º 75/2008.	“Reforçar a participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino”, a abertura das escolas ao exterior e a sua integração nas comunidades locais” com o objetivo de “assegurar não apenas os direitos de participação dos agentes do processo educativo, designadamente do pessoal docente, mas também a efetiva capacidade de intervenção de todos os que mantêm um interesse legítimo na atividade e na vida de cada escola”, ou seja, o necessário envolvimento de toda a comunidade educativa como agente promotor qualidade do serviço público na educação.



Programa Nacional para a Promoção do Sucesso Escolar	Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016 Só em fevereiro de 2017 começou a ser colocado em prática nas escolas que se candidataram, através da Direção-Geral da Educação	<p>Assente em soluções locais pensadas pelas escolas, em articulação com vários agentes educativos, designadamente, as autarquias locais, as instituições da comunidade e as entidades formadoras estabelece o princípio de que são as comunidades educativas quem melhor conhece os seus contextos, as dificuldades e potencialidades, sendo, por isso, as organizações melhor preparadas para encontrarem soluções locais e conceberem planos de ação estratégica, pensados ao nível de cada escola, com o objetivo de melhorar as práticas educativas e as aprendizagens dos alunos, promovendo-se o sucesso escolar.</p>
Escola Inclusiva	D.L. nº 54/2018	<p>Os objetivos definidos nas linhas de atuação para a inclusão são atingidos através de um conjunto de medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão, dando especial atenção ao currículo e à aprendizagem. Existem vários tipos de medidas: universais — para todas/os as/os alunas/os, seletivas — para preencher possíveis falhas da aplicação das medidas universais, adicionais — para resolver problemas comprovados e persistentes não ultrapassados pelas medidas universais e seletivas.</p>
Acompanhamento tutorial	Despacho Normativo n.º 10-B/2018	<p>A medida de Apoio Tutorial Específico constitui-se como um recurso adicional, visando a diminuição das retenções e do abandono escolar precoce e consequentemente, a promoção do sucesso educativo. A tutoria é uma medida de proximidade com os alunos, destinada aos alunos do 2.º e 3.º ciclo do Ensino Básico que ao longo do seu percurso escolar acumulem duas ou mais retenções. Tem como objetivo incrementar o envolvimento dos alunos nas atividades educativas, nomeadamente, através do planeamento e da monitorização do seu processo de aprendizagem. A tutoria em meio escolar pode constituir-se como um fator importante para a autorregulação das aprendizagens, incrementando, desse modo, o bem-estar e a adaptação às expectativas académicas e sociais.</p>

Fonte: Legislação e Sara Mendes (2017); Almeida (2018); Almeida (2011)



Outras Medidas e Programas de integração de Assistentes Sociais em contexto escolar

Programa escolhas	<p><u>Resolução</u> do Conselho de Ministros n.º 4/2001 e foi sucessivamente renovado até final de 2018. Este Programa está integrado no Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (A.C.M., I.P.).</p>	<p>Promover a inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos mais vulneráveis, particularmente de descendentes de migrantes e de crianças e jovens ciganos/as. Têm sido objetivos principais promover a igualdade, a não discriminação e o reforço da coesão social, através de medidas que promovem a educação, a formação e qualificação, o emprego e empreendedorismo, bem como a dinamização comunitária, a participação e a cidadania.</p>
Planos Integrados e Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar (PIICIE). (2020)	<p>Decreto-Lei n.º 137/2014 Decreto-Lei n.º 159/2014 Portaria n.º 60-B/2015 Portaria n.º 60-C/2015 Portaria n.º 181-A/2015 Portaria n.º 190-A/2015 Portaria n.º 148/2016</p>	<p>Investimento de combate ao insucesso escolar – o aumento do sucesso escolar dos jovens é a melhor garantia para o crescimento inclusivo, para a redução das desigualdades, o reforço da coesão territorial e da competitividade regional. Os PIICIE são elaborados à escala intermunicipal como abordagem específica de territorialização de políticas públicas e de compromisso local.</p>



Quadro 2. Funções das equipes multidisciplinares

Equipes multidisciplinares

- 1 – Todos os agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas podem, se necessário, constituir uma equipa multidisciplinar destinada a acompanhar em permanência os alunos, designadamente aqueles que revelam maiores dificuldades de aprendizagem, risco de abandono escolar, comportamentos de risco ou gravemente violadores dos deveres do aluno ou se encontrem na iminência de ultrapassar os limites do presente Estatuto.
- 2 – As equipas multidisciplinares referidas no número anterior devem pautar as suas intervenções nos âmbitos da capacitação do aluno e da capacitação parental tendo como referência boas práticas nacional e internacionalmente reconhecidas.
- 3 – As equipas a que se refere o presente artigo têm uma constituição diversificada, prevista no regulamento interno, na qual participam docentes e técnicos detentores de formação especializada e ou de experiência e vocação para o exercício da função, integrando, sempre que possível ou a situação o justifique, os diretores de turma, os professores-tutores, psicólogos e ou outros técnicos e serviços especializados, médicos escolares ou que prestem apoio à escola, os serviços de ação social escolar, os responsáveis pelas diferentes áreas e projetos de natureza extracurricular, equipas ou gabinetes escolares de promoção da saúde, bem como voluntários cujo contributo seja relevante face aos objetivos a prosseguir.
- 4 – As equipas são constituídas por membros escolhidos em função do seu perfil, competência técnica, sentido de liderança e motivação para o exercício da missão e coordenadas por um dos seus elementos designado pelo diretor, em condições de assegurar a referida coordenação com caráter de permanência e continuidade, preferencialmente, um psicólogo.
- 5 – A atuação das equipas multidisciplinares prossegue, designadamente, os seguintes objetivos:
 - a) Inventariar as situações problemáticas com origem na comunidade envolvente, alertando e motivando os agentes locais para a sua intervenção, designadamente preventiva;
 - b) Promover medidas de integração e inclusão do aluno na escola tendo em conta a sua envolvente familiar e social;
 - c) Atuar preventivamente relativamente aos alunos que se encontrem nas situações referidas no n.º 1;
 - d) Acompanhar os alunos nos planos de integração na escola e na aquisição e desenvolvimento de métodos de estudo, de trabalho escolar e medidas de recuperação da aprendizagem;
 - e) Supervisionar a aplicação de medidas corretivas e disciplinares sancionatórias, sempre que essa missão lhe seja atribuída;
 - f) Aconselhar e propor percursos alternativos aos alunos em risco, em articulação com outras equipas ou serviços com atribuições nessa área;
 - g) Propor o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições, públicas ou privadas, da comunidade local, designadamente com o tecido socioeconómico e empresarial, de apoio social na comunidade, com a rede social municipal, de modo a participarem na proposta ou execução das diferentes medidas de integração escolar, social ou profissional dos jovens em risco previstas neste Estatuto;
 - h) Estabelecer ligação com as comissões de proteção de crianças e jovens em risco, designadamente, para os efeitos e medidas previstas neste Estatuto, relativos ao aluno e ou às suas famílias;
 - i) Promover as sessões de capacitação parental, conforme previsto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 44.º;
 - j) Promover a formação em gestão comportamental, constante do n.º 4 do artigo 46.º;
 - k) Assegurar a mediação social, procurando, supletivamente, outros agentes para a mediação na comunidade educativa e no meio envolvente, nomeadamente pais e encarregados de educação.

Fonte: Lei n.º 51/2012 de 5 de Setembro





DA CRIANÇA À PESSOA ADULTA: A PERFORMATIVIDADE DE GÊNERO NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR

Sofia Brito

Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto

Nuno Santos Carneiro

Instituto Superior de Serviço Social do Porto

Conceição Nogueira

Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto

Resumo

O presente trabalho pretende analisar o modo como as crianças em idade pré-escolar vivenciam as experiências de construção de uma identidade de género, e os processos pelos quais esta se assume como realidade essencial, factual e imutável. A pertinência deste tema explica-se por duas vias: primeiro, devido à relevância que o desenvolvimento da identidade de género assume na literatura do desenvolvimento da criança; em segundo lugar, devido à crescente voz que a infância não conforme aos géneros tem adquirido, embora ainda muito confrontada com as limitações impostas pelos discursos macrosociais de cisheteronormatividade.

Como tal, recorreu-se à *grounded theory* e à etnografia para observar estes processos numa sala mista num jardim de infância do Porto, e analisá-los pela lente feminista da performatividade de género, procurando os modos como as identidades se constroem diariamente, em ação e interação. Observou-se como as fronteiras de género são demarcadas, mantidas, contestadas e transgredidas, bem como as negociações de poder e a afirmação das masculinidades pela dominância das feminilidades. Foi ainda analisado o modo como os





discursos das pessoas adultas produzem ou reforçam a construção do género enquanto realidade inata e essencial.

Surge, assim, como relevante o carácter dissimulatório do género, transmitindo-se e naturalizando-se de modo pervasivo nos discursos. Neste sentido, questiona-se qual o papel que a escola, enquanto agente educacional, poderá assumir na criação de espaços seguros para uma exploração, livre, criativa e autodeterminada, do(s) género(s).

Palavras-chave: Desenvolvimento Infantil; Educação Pré-infantil; Performatividade de Género; *Grounded Theory*; Etnografia.

Introdução

A relação entre pessoa adulta e criança não permanece intocada pelos discursos sociais, sendo também influenciada pelo projeto educativo de uma determinada sociedade. Dada a produção de desequilíbrios de poder entre pessoas adultas e crianças, no atual contexto sócio-histórico português, torna-se possível a invisibilização e opressão das expressões e performances não conformes às normas binárias de género, com vista a manter a cisheteronormatividade¹. Esta regulação dissimula-se sob o manto explícito da “saúde mental” e do “ajuste psicológico”, dado o discurso marcadamente patologizante que envolve estas questões, exemplificado pela atual “disforia de género” do DSM 5, da Associação Americana de Psiquiatria (2013). Também a literatura do desenvolvimento infantil se tem apoiado nesta concetualização, propondo uma “identidade de género estável” como marco de um desenvolvimento saudável (Papalia, Olds, & Feldman, 2009; Schaffer, 2004; Rodrigues, 2003). Assim sendo, o que se constitui como possível na exploração das experiências de género das crianças torna-se objeto de debate – tal como o que se constitui como impossível, marginal ou limítrofe.

No contexto da heteronormatividade², a criança é ainda um ser assexuado e indiferenciado, encontrando-se numa fase “pré-identitária” – não vive uma

¹ Sistema que prevê um alinhamento compulsório entre o género – e a expressão deste, seja no próprio corpo, ou ainda nos papéis sociais a assumir – e o sexo, que se prevê binário. Implica ainda a determinação dos tipos e padrões de relações (compulsoriamente heterossexuais) que são possíveis e da forma como é esperado que estas se desenvolvam – num “tempo heteronormativo” (Halberstam, 2005).

² Como definido por Kitzing (2005), trata-se de um sistema que propõe – e naturaliza – a heterossexualidade enquanto única via saudável, ou mesmo possível, de sexualidade.





“não-identidade”, mas sim uma fase preparatória para uma identidade que, devido à sua biologia, lhe está já destinada. Os papéis que assumirá enquanto adulta correspondem a um gênero que, por sua vez, corresponde ao sexo (socialmente imposto como binário). Assim, o que lhe é dado explorar, em tudo o que se prenda com performances e expressões, está já limitado pelo binarismo de gênero e respectivas fronteiras. De modo a reforçar essas fronteiras, o cotidiano das crianças é marcado por estereótipos sociais promotores de uma concetualização rígida destas categorias (Navarro, 2014; Xavier Filha, 2014; Halim, 2016; Coyle, Fulcher & Trübutschek, 2016).

Em contrapartida, para além dos discursos com que se confrontam, as crianças criam e reproduzem performances, exprimindo-se ou imitando aquilo que observam, dentro de um panorama macrosocial acerca do que lhes é permitido – gerando a performatividade de gênero (Butler, 1990; Pereira, 2012). Quanto aos seus discursos, podem recorrer à demarcação das fronteiras entre gêneros ou, em contrapartida, esbater essas mesmas diferenças, ou ainda recorrer a outras dimensões que lhes permitam adequar a dinâmica relacional aos seus desejos (Pereira, 2012).

Revela-se, portanto, a necessidade de compreender o destaque dado à identidade de gênero no contexto do desenvolvimento infantil – desenvolvimento este descrito de forma essencialista, teleológica e universal. Só assim será possível refletir acerca das consequências que estes discursos têm produzido, construindo essa identidade como “ficção regulatória” (Butler, 1990) – particularmente, nas lógicas regulatórias das escolas e dos seus agentes. Analisando, portanto, as vivências infantis do ponto de vista da crítica *queer*³, e recorrendo a uma análise da performatividade de gênero⁴, será possível elaborar questões até agora silenciadas, abrindo espaço à vivência da autenticidade e da autodeterminação.

Este direito à autodeterminação é, aliás, previsto pelo Ministério da Educação, o qual define a autonomia como uma aprendizagem essencial para as crianças de hoje (ME, 2016). Aqui deverá também inserir-se o domínio da

³ A perspetiva crítica *queer* oferece uma base epistemológica para questionar e desconstruir o gênero e a sexualidade, salientando a sua fluidez e evidenciando os processos sociais que normalizam e naturalizam a sua rigidez (Oliveira et al., 2014).

⁴ Concetualizando o gênero como uma reiteração de certos atos, gestos, movimentos e formas de apresentar o corpo – a performance (Butler, 1990) –, a análise performativa permite repensar a forma como se “olha” para o gênero, reconhecendo como, por esta sucessão de performances, se constroem e cristalizam os gêneros enquanto realidades compulsórias e inatas (Pereira, 2012).



performatividade de género, ainda que o direito à mesma seja questionado e limitado pelos discursos sociais (Pereira, 2012). Por esta questão, as crianças, tal como as pessoas adultas, nem sempre agem de acordo com escolhas conscientes: é a sucessão de performances que cria o género enquanto atributo, construindo uma performatividade – realidade ilusória – das feminilidades e masculinidades possíveis (Pereira, 2012). A par da “ficção regulatória”, geram-se desigualdades de poder intrínsecas às ditas identidades de género, bem como às relações de poder construídas através das diferenças de idade.

Nestes fundamentos se alicerçam as propostas adiantadas pelo presente trabalho, contestando que as crianças (de)tenham uma identidade de género, mas antes observando os modos dissimulados pelos quais esta se vai construindo, e como os discursos ao seu redor as balizam e delimitam, criando-as como realidades essenciais.

Método

Este trabalho pretende compreender os processos pelos quais as crianças exploram as suas expressões de género(s) e constroem relações de poder intrínsecas às mesmas, delimitadas pelos olhares e discursos das pessoas adultas – os quais se fundamentam, entre outros, nas estruturas de poder alicerçadas no género e na cisheteronormatividade e suas implicações nos atos de educar e cuidar. Face às orientações do Ministério da Educação, explora-se o impacto das atitudes, crenças e práticas das pessoas profissionais envolvidas nas experiências das crianças, no que respeita ao modo como proporcionam oportunidades diversas para a exploração de género(s), e/ou se focam na identificação ou construção de uma identidade de género.

Assim, o estudo decorreu num jardim de infância do Porto, selecionado por conveniência, onde se realizou observação participante durante 119 horas de contacto (19 dias; 8 meses). Observaram-se interações entre diversas e diversos profissionais – educadoras infantis, auxiliares da educação, psicólogas, estagiárias/os de educação, professoras/es de diversas áreas – e as 25 crianças que constituem a “sala” selecionada, uma vez que o contexto de grupo acrescenta uma riqueza fulcral ao trabalho investigativo proposto.

Selecionou-se, tendo em vista os objetivos deste trabalho, a metodologia qualitativa, pela *grounded theory* (Charmaz, 2006; Bryant & Charmaz, 2012), adotando uma teorização marcadamente feminista (Reason & Bradbury, 2001). Ainda com o intuito de alcançar o ponto próprio e subjetivo das pessoas participantes, recorreu-se à etnografia, a qual se coaduna com a





perspetiva construtivista da *grounded theory*, no que toca à análise de dados. A recolha de dados foi levada a cabo de modo teoricamente propositado – isto é, procurando obter novos dados pertinentes para o desenvolvimento da teoria –, de acordo com a *grounded theory*, procurando-se a saturação teórica em cada categoria (Charmaz, 2006; Bryant & Charmaz, 2012). Já a análise realizada consistiu na comparação constante, recorrendo à sensibilidade teórica, à amostragem teórica, à produção de notas de campo e à escrita de memorandos (Charmaz, 2006; Bryant & Charmaz, 2012).

Os dados e a sua análise são vistos como construções emergentes de experiências partilhadas e das relações entre a investigadora e as pessoas participantes (Charmaz, 2006), de acordo com o interacionismo simbólico (Dahlke, Hall & Phinney, 2015) e com a etnografia (Oliveira, 2008). Assim, o trabalho é atravessado por uma sistemática reflexividade (Charmaz, 2006).

Análise e discussão de resultados

1.1. Caracterização do contexto

Dada a forma como mesmo as dimensões mais implícitas da organização de uma sala do jardim de infância podem conduzir à corroboração e consequente internalização de visões acerca do mundo – conceitos de categorização, estruturação, autonomia ou dependência da figura adulta, e abertura a diversas possibilidades imaginativas –, torna-se essencial descrevê-las. Nesta sala, verificou-se que as cores aplicadas não são utilizadas para distinguir dois géneros através da cor dos bibes ou outros materiais, nem tampouco ocorre qualquer segregação nas idas à casa de banho, contrastando com práticas demarcadas de género, recorrentes noutros locais afetos à educação infantil. Os “cantinhos” de brincadeira são utilizados de forma versátil e flexível. As atividades da sala integram momentos de canto, dança e expressividade artística, atividades que não parecem suscitar associações relacionadas com o género para estas crianças. As restantes atividades prendem-se, sobretudo, com a leitura dramatizada de contos e histórias, e o posterior registo em desenho, individual ou coletivo, assim como o jogo livre, na sala ou nos recreios.

1.2. Negociações de poder e a idade

Foi possível observar diferentes negociações nesta sala de jardim de infância – que conta com 25 crianças, de idades e géneros diferentes, uma educadora,





uma auxiliar e outras estagiárias e pessoas adultas. A interação próxima frequentemente obrigou a que os espaços, os objetos, as atividades e tantos outros domínios do espaço físico e psicossocial fossem alvo de contestação e negociação.

Estas negociações refletem a proposta de Foucault (1975) acerca de como o poder não é estático, mas antes negociado de forma recorrente na relação. Verificou-se este fenómeno na sala, que é palco de uma relação tutelar entre pessoa adulta e criança, com vista a um projeto educativo e social. Assim, a diferença de idades propicia, frequentemente, uma negociação de poder que confere uma diferença de estatutos – o que ocorre não só entre criança e adulta, como entre as próprias crianças (as mais velhas, de 5 anos, são “finalistas”, e as de 3 são vistas como um grupo próprio) e as próprias adultas (devido às diferenças de idades, experiência de trabalho e posição profissional).

Foi observado, também, que parte destas negociações são regidas pela heterovigilância ou vigilância hierárquica, como afirmado por Foucault (1975), uma vez que as crianças vão internalizando as regras, formais e subentendidas, e regulando-se mutuamente. Mas as adultas cuidadoras também procuram esta regulação, nomeadamente através da promoção de um código moral marcadamente pró-social. Pretendem que as crianças “sejam amigas”, colocando-as “a conversar” quando, de algum modo, transgridem estes princípios.

Deste modo, o contexto institucional e, em particular, educativo coloca em destaque o aspeto tutelar da relação entre estas pessoas adultas e as crianças, bem como as respetivas tentativas frequentes de regulação e regulamentação do seu comportamento, pela imposição ou reafirmação de regras e pela disciplina (Foucault, 1975). É exemplo desta dinâmica relacional a alegria manifestada por uma criança face à saída da educadora: “agora vou poder brincar à vontade!” [Diário de campo, 09/01/2018].

Observaram-se, com frequência, dinâmicas de sobredeterminação, decidindo-se atividades, temas a ser abordados, tempos para brincar ou comer, tendo as crianças que aderir, por vezes contrariadas ou frustradas, já que a predefinição da rotina permite a um decurso desta sem uma supervisão ativa por parte das adultas. Tal reflete o peso que a gestão das rotinas implica para as escassas profissionais disponíveis – por vezes, apenas uma para toda a sala, ultrapassando o rácio recomendado internacionalmente (NAYEC, 2013) –, nomeadamente em rotinas mais complexas, como a do almoço ou da sesta. Mas não só: estas interações são significadas, pelas profissionais, como cruciais, devido à reafirmação do seu papel de autoridade e delimitação de papéis (“tem que ser”; “não sabem ouvir não”; “tem que se impor regras, senão... daqui a bocado escolhem eles” [Diário de campo, 06/03/2018]), ainda que





nem sempre sem que se confrontem com um dilema entre a disciplina e o cuidado (“também me custa vê-lo assim” [Diário de campo, 28/11/2017]).

Contudo, a diferença de idades não implica um eixo de poder estanque, mas sim fluido, negociado, resistido e contestado (Foucault, 1975): foi possível observar como as crianças recorrem a diferentes estratégias para utilizar as dinâmicas relacionais de cuidado a seu favor; como subvertem as expectativas quanto ao seu comportamento; como utilizam a sua idade, ou a vigilância [Diário de campo, 04/12/2017] para afirmar a sua independência ou para conseguir a aliança de uma pessoa adulta.

Assim, as crianças menos obedientes procuram instrumentalizar os comportamentos vistos como proibidos, desafiando a autoridade e a sua sobre-determinação afirmando a sua independência. De uma forma aparentemente pouco intencional, maioritariamente voltada para a satisfação das necessidades e dos desejos, contestam poderes, resistindo (Foucault, 1979/1984). Estas interdições não são sempre recebidas com nova asserção de autoridade, por vezes sendo mesmo negligenciadas. Noutras ocasiões, a pessoa adulta recorre ao código moral da sala, colocando a criança num canto, idealmente, mais isolado, onde deve “pensar” sobre o que fez.

Outras estratégias de negociação do poder, mais frequentemente utilizadas por crianças mais conformes às imposições normativas de género, focam-se mais numa negociação emocional, apelando ao papel de cuidado emocional que a pessoa adulta deverá desempenhar – como o “amuo”, ou outras manifestações de frustração, desagrado ou desamparo. Estas estratégias parecem ser mais conciliadoras e passíveis de abrir a negociação, dada a predisposição destas pessoas adultas para o desempenho desse mesmo papel, uma vez que a construção da condição de “criança” como excecionalmente “vulnerável” assim o exige.

Ainda assim, esta “vulnerabilidade” está também interligada com “ser bebé” ou “infantil” – rótulos em redor dos quais se constrói um sentimento de vergonha. Quanto às pessoas adultas, a instigação desta vergonha pode conduzir a uma maior cooperação e a uma diminuição de comportamentos vistos como “caprichosos”, tais como o choro “injustificado” (“os crescidos não choram” [Diário de campo, 31/01/2018]) e as “birras” – sendo, pois, “meninos crescidos” [Diário de campo, 28/11/2017]. Esta vergonha alicerça a ânsia de um crescer veloz, conferindo uma influência especial aos pares um pouco mais velhos (por exemplo, irmã(o)s ou primas/os), para além de valorizar tudo aquilo que se relaciona com as idades adultas (como a leitura [Diário de campo, 28/11/2017]), e desvalorizar ou mesmo humilhar tudo o que se tende





a associar com os “bebês”. Exemplo disso será a afirmação, de uma criança de 4 anos, de que já não vê desenhos animados, uma vez que isso é “coisa de crianças”, preferindo ao invés ver séries [Diário de campo, 16/11/2017] – o que pressupõe uma exposição prematura a temas complexos, para os quais ainda não dispõe de ferramentas interpretativas.

1.3. Negociações de poder e o gênero

As negociações de poder estão, de um ponto de vista interseccional (Nogueira, 2017), interligadas com o gênero. Tanto a construção de “ser bebê” como algo que envergonha, como a afirmação de autonomia pelo recurso a comportamentos interditos estão associados à produção de masculinidades viris, em que a idade e a virilidade se constroem de forma simbiótica (Amâncio, 2004). Desta forma, é possível afirmar que o gênero é um importante eixo de negociação do poder, em particular numa área profissional tão “feminizada” como a educação pré-infantil (Santos, 2017; Skelton, 2002). Não obstante, as dimensões tipicamente associadas com o feminino não são mais valorizadas – pelo contrário, observaram-se diversas dinâmicas de inferiorização da(s) feminilidade(s), já que exponenciam e permitem a própria afirmação das masculinidades (Amâncio, 2004; Pereira, 2012).

Neste contexto, a vergonha não se torna apenas inerente a ser visto como “bebê”, mas também como “feminina/o” – de modo que ambas as dimensões se constroem como intrínsecas, pelo seu denominador comum, a referida “vulnerabilidade”. Os objetos ou comportamentos considerados femininos são ridicularizados, devido à sua suposta inferioridade (Amâncio, 2004). Toma-se como exemplo a reação de um menino de 3 anos: quando questionado acerca do que é diferente num peluche de elefante vestido/a de bailarina, adianta que “tem que tirar isto [...], e isto [...], e isto [...]”, apontando para a saia de tule, o laço na cabeça, e as sapatilhas de bailarina. Esta reação face ao que pode ser considerado criativo ou diferente não constitui uma mera observação, mas implica uma correção espontânea do que, para si, foi já construído como errado [Diário de campo, 10/04/2018]. Também um batom de cíeiro cor-de-rosa, pertencente à adulta-investigadora, provocou riso, tornando-se motivo de gozo por um menino de 5 anos [Diário de campo, 16/11/2017]. Um outro exemplo, de extrema relevância, diz respeito à observação do riso provocado num grupo de meninos por um queque cor-de-rosa de plasticina, feito por meninas e oferecido à adulta. Ainda a rir-se, o menino que chamou a atenção do grupo para o objeto levantou o punho fechado, tentando esmagá-lo [Diário de campo,





22/02/2018]. Esta interação evidencia uma escalada, desde o mero gozo, aparentemente inofensivo ou jocoso, até à agressividade ou violência, afirmando-se a masculinidade pelo literal esmagamento do objeto feminino, ao qual se atribui fragilidade e delicadeza (Amâncio, 2004), como processo inerente a uma dinâmica relacional que, deste modo, é desenvolvida para reiteração e solidificação de práticas e sentidos anexos a essa masculinidade viril.

Já no que diz respeito às relações entre as adultas e as crianças, denota-se uma dinâmica menos estruturada, mais fluida e de maior autonomia para a criança no momento do recreio, por contraste a outros momentos do dia, em que sobressaem as interações disciplinadoras. Libertas da necessidade de demarcar papéis, as adultas abrem, assim, espaço a demonstrações espontâneas de afeto. Sublinhe-se, porém, que ambas as interações envolvem a vigilância (Foucault, 1975) – característica que demarca a relação de cuidado formal, em particular em relações marcadas pelo idadismo.

Sobressai a diferenciação de gênero com uma interação de cuidado, específica e recorrente neste espaço do recreio: o momento de fazer a trança, exclusiva para as meninas, pois são estas quem se deseja de cabelo comprido e arranjado de modo decorativo [Diário de campo, 22/02/2018]. Também os meninos são alvo de demonstrações individualizadas de afeto, mas estas não se focam na sua aparência. A importância atribuída à aparência das meninas – também observada por Pereira (2012) numa turma do 8º ano – é tal que uma das adultas, sentada em roda com várias meninas e alguns meninos, declara, de modo espontâneo, e olhando para uma das meninas: “essa miúda é linda!”. Dado estar-se num momento de transição, a observação prossegue, convidando a adulta a que o resto da roda observe a criança e atente como é bonita. Ela reage, corando e tapando os ouvidos. De seguida, a atenção da adulta dirige-se às restantes meninas da roda, que são mencionadas e elogiadas à vez – inclusivamente, brincando com uma delas, perguntando se é “feia” [Diário de campo, 22/11/2017].

Esta interação, espontânea da parte da educadora, e levada a cabo num espaço temporal “cinzento”, ou “por preencher”, traduz uma mensagem subjacente, reforçada socialmente: ao elogiar o aspeto das meninas, e não dos meninos, supõe-se que a beleza, nas meninas, é uma característica essencial – sendo, então, o oposto, “feia”, uma rejeição de um valor inerente à própria “identidade”, a de menina (Pereira, 2012). Tal não ocorre com os meninos, pois, apesar de terem sido observados alguns comentários acerca do seu aspeto, não se observaram interações semelhantes, de convite à exposição. Constrói-se, deste modo, um “palco”, no qual a beleza se torna característica essencial – porque





inerente e valorativa – do “domínio do feminino”. Deste modo, é proposto um adestramento dos corpos, como defendido por Foucault (1979/184), procurando-se que se adequem a estes ideais de beleza e, consequentemente, “feminizando” a sua aparência. Em simultâneo, invisibiliza-se o processo pelo qual os corpos se tornaram – e não nasceram – como femininos (Pereira, 2012; Butler, 1990).

Estas expectativas diferenciais acerca das formas de expressão das crianças também se verificam noutras interações subtis, como por exemplo quando uma menina é abraçada porque “[está] linda!” [Diário de campo, 06/03/2018], quando uma menina é vista como “maria-rapaz” devido à sua forma de vestir [Diário de campo, 22/02/2018] ou quando um menino apresenta uma postura cruza as pernas e apoia o cotovelo no joelho e a cara na mão. A postura é observada pelas adultas, que se riem de uma forma de expressão que contrasta com as expectativas que ser identificado com o género masculino comporta (Amâncio, 2004). A criança responde rindo-se também, no entanto altera de imediato a sua postura [Diário de campo, 31/01/2018].

Conforme exposto, os discursos identificados nesta esfera adulta propõem as diferenças de género, bem como outras preferências ou comportamentos considerados temperamentais ou de personalidade, como inatos – sendo aplicada a mesma justificação às crianças que, de algum modo, não se conformam com as expectativas concebidas para si pelo binarismo de género (Butler, 1990). É possível ponderar se esta concetualização naturalizará estas mesmas diferenças (Pereira, 2012), lógica pela qual a interferência adulta com as mesmas – isto é, intervenções que promovam, ativamente, a exploração criativa do(s) género(s) (Ehrensaft, 2011; 2016), opondo-se aos discursos binários e limitativos macrosociais – será vista como errada e, inclusive, “antinatural”.

Conclusão

Dada a proposta deste trabalho de explorar os processos pelos quais as crianças em idade pré-escolar vivenciam as suas expressões de género(s) e os limites com que se debatem, tornou-se possível iniciar uma discussão acerca dos seus processos relacionais e vivenciais, permitindo que emergissem, das suas experiências quotidianas, questões acerca do modo como a performatividade é, por si, vivida – construindo o género como uma “ficção regulatória” (Butler, 1990; Pereira, 2012).

É necessário ressaltar que, devido à escolha pela análise da performatividade, neste contexto metodológico, surgem questões quanto às conclusões da





investigação: coloca-se o foco da análise na agência individual, em detrimento das questões macrosociais (Pereira, 2012), o que se procurou contrabalançar, integrando uma discussão de resultados e um fundamento teórico que focam não só a possibilidade de optar por diversas performances, mas também a acessibilidade real das mesmas (Judith Butler, 1990).

Ainda assim, os resultados discutidos e respetivas interpretações não são generalizáveis a outros contextos, não implicando qualquer tipo de explicação causal, pois pensam processos concretos, inerentes ao contexto em que foram produzidos. Consequentemente, será necessário adotar outro tipo de abordagens metodológicas em futuras investigações, sendo (ainda) urgentes os estudos relativos ao género no espaço-escola português, como salienta Pereira (2012).

Propõe-se, por tudo aqui disposto, que as escolas assumam um papel não conforme a uma ficcional neutralidade quanto ao género, não bastando uma não-reprodução intencional ou estrutural de estereótipos, já que estes são pervasivos no quotidiano das crianças. As agendas políticas, educacionais e pedagógicas não se podem demitir do seu papel no alcance desta meta – devem assumir ações mais concretas e promotoras das oportunidades necessárias à exploração saudável do(s) género(s). Desafia-se as escolas a que não se contentem com o combate às desigualdades de género: que se constituam, mais e mais, como espaços seguros e abertos (Rönnlund, 2015; Green & Friedman, 2015), de relações menos e menos verticais, em que as crianças possam expressar-se e explorar(-se).

Referências bibliográficas

- AMÂNCIO, L. (Ed.) (2004). *Aprender a ser homem: Construindo masculinidades*. Lisboa: Livros Horizonte.
- AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. (2013). *Diagnostic and statistical manual of mental disorders (5ª Ed.)*. Washington, DC: Autor.
- BRYANT, A. & CHARMAZ, K. (2012). Grounded Theory and Psychological Research. In Cooper, H. (Ed.), *APA Handbook of Research Methods in Psychology: Vol. 2. Research Designs* (pp. 39-56). <https://doi.org/10.1037/13620-003>
- BUTLER, J. (1990). *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. Routledge.
- CHARMAZ, K. (2006). *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*. Wiltshire: SAGE Publications Ltd.





COYLE, E. F., FULCHER, M., & TRÜBUTSCHEK, D. (2016). Sissies, mama's boys, and tomboys: Is children's gender nonconformity more acceptable when nonconforming traits are positive? *Archives of Sexual Behavior*, 45, 1827–1838. <https://doi.org/10.1007/s10508-016-0695-5>

EHRENSAFT, D. (2011). *Gender Born, Gender Made: Raising Healthy Gender-Nonconforming Children*. New York, NY: Experiment LLC.

EHRENSAFT, D. & SPACK, N. (2016). *The Gender Creative Child: Pathways for Nurturing and Supporting Children Who Live Outside Gender Boxes*. New York, NY: Workman Publishing Company.

FOUCAULT, M. (1975). *Vigiar e Punir: História da violência nas prisões (20ª Ed.)*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes Ltda.

FOUCAULT, M. (1979/1984). *Microfísica do poder (4ª ed.)*. (R. Machado, Trad.). Rio de Janeiro: Edições Graal.

GREEN, F. J. & FRIEDMAN, M. (2015). *Buscando el final del arcoíris: Una exploración de las prácticas de crianza desde la fluidez de género*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

HALBERSTAM, J. (2005). *In a queer time and place: Transgender bodies, subcultural lives*. New York: University Press.

HALIM, M. L. (2016). Princesses and superheroes: Social-cognitive influences on early gender rigidity. *Child Development Perspectives*, 10(13), 155–160. <https://doi.org/10.1111/cdep.12176>

KITZINGER, C. (2005). Heteronormativity in action: Reproducing the heterosexual nuclear family in “after hours” medical calls. *Social Problems*, 52, 477–498.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/DIREÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO (2016). *Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

NATIONAL ASSOCIATION FOR THE EDUCATION OF YOUNG CHILDREN (NAEYC). (2008). *Teacher-child ratios within group size*. Washington, DC: NAEYC.

NAVARRO, R. (2014). Children's preferences for gender-typed objects and colours: a commentary from gender research in Spain. *Escritos de Psicología (Internet)*, 7(3), 1–9. <https://dx.doi.org/10.5231/psy.writ.2014.2210>

NOGUEIRA, C. (2017). *Interseccionalidade e psicologia feminista*. Salvador da Bahia: Editora Devires.

OLIVEIRA, A. (2008). *O mundo da prostituição de rua: trajetórias, discursos e práticas. Um estudo etnográfico* (Dissertação de Doutorado). Retirado de Repositório Aberto da Universidade de Porto. <http://hdl.handle.net/10216/95118>

OLIVEIRA, J. M., COSTA, C. G., & CARNEIRO, N. S. (2014). Problematizando a Humanidade: Para uma psicologia crítica feminista queer. *Annual Review of Critical Psychology*, 11, 59–77.





PAPALIA, D. E., OLDS, S. W. & FELDMAN, R. D. (2009). *O mundo da criança – da infância à adolescência (11ª Ed.)*. São Paulo: McGraw-Hill Interamericana do Brasil Ltda.

PEREIRA, M. M. (2012). *Fazendo Gênero no Recreio: A negociação do gênero no espaço escolar*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

REASON, P. & BRADBURY, H. (2001). *Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*. Wiltshire: SAGE Publications Ltd.

RODRIGUES, P. (2003). *Questões de Gênero na Infância: Marcas da Identidade*. Lisboa: Instituto Piaget.

RÖNNLUND, M. (2015). Schoolyard stories: Processes of gender identity in a 'children's place'. *Childhood*, 22(1), 85–100. <https://doi.org/10.1177/0907568213512693>

SANTOS, M. H. (2017). Gênero e (In)Sucesso Escolar: Perspetivas de Professoras/es do Ensino Básico Sobre Possíveis Consequências da Feminização do Ensino. *ex æquo*, 36, 23-41. <https://doi.org/10.22355/exaequo.2017.36.02>

SCHAFFER, H. R. (2004). *Introducing Child Psychology*. Cornwall: Blackwell Publishing Ltd.

SKELTON, C. (2002) The 'feminisation of schooling' or 're-masculinising' primary education? *International Studies in Sociology of Education*, 12(1), 77-96. <https://doi.org/10.1080/09620210200200084>

XAVIER FILHA, C. (2014). Gênero, corpo e sexualidade nos livros para a infância. *Educar em Revista, (spe-1)*, 153-169. <https://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.36546>





TEMA V

Envelhecimento







UMA SOCIEDADE PARA TODAS AS IDADES: PERSPETIVA INTERNACIONAL E EUROPEIA

Ana Sofia Carvalho¹

Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto

Centro de Investigação Jurídico-Económica – Universidade do Porto

*Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade – Universidade
Nova de Lisboa*

Adriana Neves²

Instituto Superior Serviço Social Porto

Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade de Vigo

Resumo

Desde a primeira década do século XXI, que o envelhecimento da população se tornou um desafio da política internacional e consecutivamente da política europeia. Neste sentido, urge que a sociedade internacional e europeia compreenda o processo de envelhecimento e que integre o idoso como um sujeito jurídico capaz de contribuir para o crescimento da sociedade em todos os seus vetores. Desta forma, surge a necessidade de alterar os instrumentos jurídicos internacionais e europeus de forma a criar alternativas e a reformar os regimes de pensões para efeitos de criar um sistema que seja sustentável do

¹ Juíza de Direito no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto. Investigadora do Centro de Investigação Jurídico-Económica, Universidade do Porto e do Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, Universidade Nova de Lisboa.

² Doutoranda na Universidade de Vigo – Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade de Vigo no Doutoramento de “Gestão e Resolução de Conflitos, Menores e Justiça Terapêutica”. Docente no Instituto Superior Serviço Social Porto.





ponto de vista financeiro, de modo a que o objetivo básico dos regimes de pensões – a saber, garantir um rendimento adequado na reforma e permitir que as pessoas mais velhas tenham um nível de vida digno e gozem de independência económica – possa ser atingido.

Palavras-chave: pessoa idosa; direitos; dignidade; envelhecimento; igualdade

Introdução

Desde a primeira década do século XXI, que o envelhecimento da população se tornou um desafio da política internacional e consecutivamente da política europeia. Na verdade, o envelhecimento da população apresenta importantes implicações em todos os sectores da sociedade, nomeadamente: saúde, pensões, justiça, entre outros. Assim sendo, o desafio do envelhecimento de uma sociedade concretiza-se no facto de *“o meio da vida não é nenhum paraíso, a velhice não é o inferno. O desafio para o futuro é perceber o que leva a que algumas pessoas de 80 anos tenham elevados níveis de funcionamento e algumas pessoas de 50 anos mostrem já sinais de declínio”*³.

Segundo a Organização Mundial de Saúde *“a política destinada ao idoso é a política do estar saudável. Contudo, envelhecimento saudável não deve ser definido somente pela ausência de doenças, ou pelo bem-estar psicossocial e psicofísico, mas também incluem a habilidade em superar adequadamente situações difíceis, como problemas de saúde”*. Neste sentido, urge que a sociedade internacional e europeia compreenda o processo de envelhecimento e que integre o idoso como um sujeito jurídico capaz de contribuir para o crescimento da sociedade em todos os seus vetores. Refira-se que o idoso enquanto sujeito jurídico tem personalidade jurídica, à qual é inerente a sua capacidade jurídica de gozo e a sua capacidade de exercício de direitos. Assim sendo, a agenda política internacional e a agenda política europeia, através dos documentos produzidos, terá de pautar a sua atuação junto das sociedades envelhecidas com práticas inclusivas e baseadas num princípio de dignidade da pessoa humana.

Maria Ángeles Durán, na sua participação na Conferência “Envelhecimento e Inovação”, refere-se ao contributo do idoso na sociedade, expondo que: *“Ser ativo significa ser capaz de dizer “sim” e dizer “não”, aplicando os recursos necessários para fazê-lo. Se um trabalhador sénior aceitar com resignação, mas*

³ Michael Marmot, *Social determinants of health inequalities. The Lancet*, 365(19-25); 1099-1104, International Centre for Health and Society, University College London, 2005.





contra a sua vontade, que, quando cumprir 65 anos de idade é chegada a hora de retirar-se do mercado de trabalho porque assim o ditam as leis ou regulamentos, este não é um idoso ativo, mas sim um idoso resignado e passivo. Se desejar realmente continuar a trabalhar e se apresentar as condições físicas e mentais adequadas para fazê-lo, a sua aposentação é um despedimento forçado pela idade.”

Este é um problema das sociedades envelhecidas e que se prevê aumentar nas próximas décadas, não só pelo envelhecimento da população, mas também, porque simultaneamente coexiste um sistema de proteção social que não se encontra preparado para fazer face de forma satisfatória às necessidades e problemas dos idosos e suas famílias. Daí a importância deste artigo, onde se pretende demonstrar que as sociedades construídas sobre direitos humanos podem concretizar-se em sociedades para todas as idades, conforme o lema escolhido pela ONU em 1999 no ano internacional dos idosos.

1. Instrumentos Jurídicos Internacionais e Europeus

É pertinente quando se fala de direitos humanos das pessoas idosas a análise pelo menos dos seguintes instrumentos internacionais relevantes: Carta das Nações Unidas, 1945 (artigo 55.º); Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 (artigos 3.º, 22.º, 25.º, e 27.º); Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 1966 (artigos 9.º, que reconhece o direito de todos à segurança social, incluindo os seguros sociais; 11.º, que consagra o direito a um nível de vida suficiente; 12.º, dedicado ao direito de todos de gozar do melhor estado de saúde física e mental). Em geral, todos estes instrumentos consagram o direito à vida, à liberdade e à segurança, sendo também especialmente relevantes para as pessoas idosas as menções à segurança social e proteção da saúde.

O artigo 25.º, n.º 1 da Declaração Universal dos Direitos do Homem consagra a segurança (social) na velhice. Em termos de soft law, nos “Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas”, adotados pela Resolução n.º 46/91, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1991, são enunciados os direitos das pessoas idosas: independência; participação; assistência; realização pessoal; dignidade.

No plano do Conselho da Europa, o artigo 23.º da Carta Social Europeia consagra o direito das pessoas idosas a uma proteção social. Importa ainda destacar, em termos de soft law, a Recomendação CM/Rec (2014) 2 do Comité de Ministros dos Estados-Membros sobre a promoção dos direitos



humanos das pessoas idosas, onde se consagram algumas linhas de ação respeitantes às mesmas:

- a) Não discriminação, nomeadamente em razão da idade;
- b) Promoção da autonomia e participação;
- c) Proteção contra a violência e os abusos;
- d) Proteção social e emprego;
- e) Promoção da saúde;
- f) Acesso à justiça.

A nível da União Europeia, importa desde logo atentar no artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) que proclama a inviolabilidade da dignidade do ser humano, devendo a mesma ser respeitada e protegida. Trata-se não só de um direito fundamental, mas da própria base dos direitos fundamentais⁴. Assim, o artigo 1.º da CDFUE, em conjugação com o artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE)⁵, serve de fundamento a todo o sistema de proteção dos direitos fundamentais na ordem jurídica da União, pois, não sendo subsumível a qualquer dos direitos fundamentais consagrados na CDFUE, adquire conteúdo preciso através da sua expressão e concretização nesses direitos e constitui, em relação a eles, um critério valorativo e interpretativo conferidor de “unidade de sentido”⁶. Trata-se no fundo de uma expressão genérica, cujo conteúdo deve ser concretizado através de decisões judiciais proferidas em casos concretos⁷.

Recordando que segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira⁸ uma das dimensões da dignidade é a dignidade como dimensão aberta e carecedora de prestações, que se relaciona com as novas exigências da pessoa humana que podem reclamar a necessidade de prestações (públicas ou privadas) enriquecedoras das irradiações físicas e espirituais da pessoa, pode-se concluir que esta dimensão “justifica a exigência de condições mínimas para uma existência condigna, bem como a proteção de pessoas em situações especiais de risco e de carência (ver artigos 18.º e 19.º, 24.º a 26.º, 32.º, 34.º e 47.º a 50.º da Carta)

⁴ SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (Coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Almedina, 2013, p. 33.

⁵ Artigo 2º do TUE: “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana...”.

⁶ SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (Coord.), *Op. Cit.*, pp. 33 e 34.

⁷ *Ibidem*, p. 34.

⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes e Moreira, Vital, *Op. Cit.*, p. 199.





”⁹.Com efeito, o artigo 25.º da CDFUE afirma que “A União reconhece e respeita o direito das pessoas idosas a uma existência condigna e independente e à sua participação na vida social e cultural”, reconhecendo que a categoria das pessoas idosas deve ser alvo de uma tutela especial¹⁰, e parecendo ter recebido a ideia de que é impossível garantir uma tutela efetiva dos direitos civis e políticos sem promover também os direitos sociais e económicos.¹¹ No entanto, embora o artigo 25.º apresente ligações a valores como a Dignidade, Liberdade e Solidariedade, a sua perspectiva primordial é assegurar a Igualdade (daí a inserção sistemática do mesmo) das pessoas idosas, isto é, a proteção do estatuto da pessoa idosa em condições de igualdade relativamente aos outros membros da sociedade, pondo a tónica na proibição da discriminação em razão da idade (“idadismo” ou “etarismo”), concretizando também neste âmbito o artigo 21.º da CDFUE que proíbe a discriminação nomeadamente em função da idade¹².

Também a nível da União Europeia as pessoas idosas não aparecem delimitadas por um critério etário unívoco e embora tradicionalmente se tenha definido a velhice em função das idades oficiais da reforma, ligando este estádio da vida à idade pós-laboral, certo é que essa possibilidade não existe no seio da União Europeia, uma vez que: “por um lado, (...) não há concordância entre os ordenamentos nacionais da União relativamente a esta idade; por outro lado, porque, mesmo dentro de cada ordenamento, há situações de permanência mais ou menos alargada no mercado de trabalho”¹³.

2. A Segurança Social na perspectiva europeia

Em matéria de segurança social, cumpre desde logo chamar à colação o artigo 34.º da CDFUE que, sob a epígrafe “Segurança social e assistência social”, “surge no capítulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia intitulado «Solidariedade» e visa reafirmar o modelo social europeu, respeitando as competências dos Estados-Membros nesta matéria”¹⁴. Com efeito, “é objectivo da União Europeia contribuir para um elevado nível de

⁹ SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (Coord.), *Op. Cit.*, p. 35.

¹⁰ *Ibidem*, p. 321.

¹¹ *Ibidem*, p. 313.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*, p. 316.

¹⁴ *Ibidem*, p. 402.





protecção social e de qualidade de vida nos Estados-Membros”¹⁵, realizando-se tal objetivo pela coordenação de legislações dos Estados Membros e não pela harmonização das mesmas, tal como o Tribunal de Justiça da União Europeia explicou desde cedo¹⁶.

“Neste contexto, o artigo 34.º, n.º 1, promove, de acordo com uma lógica de justiça distributiva, o acesso a recursos adequados a uma existência condigna. Esta disposição delimita o âmbito material de tutela: «protecção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência na velhice, bem como em caso de perda de emprego»”¹⁷.

Este quadro de direitos fundamentais dos idosos a nível internacional e europeu constitui o lastro para a futura concretização e desenvolvimento de todos os aspetos em que se desdobra a protecção dos idosos, designadamente, nas áreas da fiscalidade e da segurança social.

No âmbito da segurança social europeia novas regras de coordenação foram implementadas pelo pacote legislativo denominado coordenação modernizada dos sistemas de segurança social constituído pelo Regulamento n.º 883/2004¹⁸, de 29 de abril, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social e pelo Regulamento n.º 987/2009¹⁹, de 16 de setembro, que estabelece as modalidades de aplicação do primeiro regulamento referido. Tais novas regras entraram em vigor em 1 de maio de 2010. Estas regras “não substituem os sistemas nacionais de segurança social, nem abstraem das inevitáveis diferenças, verificadas nesse âmbito”²⁰, exercem como se disse apenas uma função coordenadora da legislação dos estados membros, uma vez que compete aos Estados no uso do poder não transferido para a ordem jurídica comunitária determinar a estrutura e as características dos respetivos sistemas de segurança social, sem prejuízo do respeito pelos princípios do direito da União Europeia, nomeadamente o da livre circulação dos trabalhadores e o da igualdade de tratamento e não discriminação.

¹⁵ *Ibidem*, p. 403.

¹⁶ Neste sentido, *Ibidem*, p. 405. Mais, “a jurisprudência do TJUE tem, reiteradamente, defendido que os Estados-Membros gozam de ampla margem de apreciação na escolha das medidas adequadas à prossecução dos objetivos de política social e do combate à exclusão social.” – Neste sentido, *Ibidem*, p. 412.

¹⁷ *Ibidem*, p. 403.

¹⁸ Com a redação que lhe foi dada pelos Regulamentos n.ºs 988/2009, 1244/2010, 465/2012, 1224/2012.

¹⁹ Com a redação que lhe foi dada pelos Regulamentos n.º 1244/2010, 465/2012, 1224/2012.

²⁰ SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (Coord.), *Op. Cit.*, p. 405.





As novas regras de coordenação modernizada europeia aplicam-se nomeadamente às pensões por velhice e sobrevivência (cf. artigos 50.º a 60.º do Regulamento n.º 883/2004). Destas regras cumpre sublinhar em geral o seguinte²¹:

Qualquer país onde se tiver descontado para a reforma conserva um registo do seguro até se atingir a idade da reforma;

Todos os países onde se tenha estado seguro, pelo menos, durante um ano devem pagar uma pensão de velhice quando se atinge a idade da reforma oficial desse país (por exemplo, se se tiver trabalhado em três países diferentes, receber-se-ão três pensões diferentes);

O montante da pensão de reforma será calculado de acordo com o registo de seguro em cada país onde se tiver trabalhado, ou seja, o montante que se receberá de cada um dos países corresponde ao tempo em que se esteve coberto pela segurança social desse país;

Quando se reforma, a pessoa receberá um documento recapitulativo com um resumo das decisões de cada país relativas ao seu caso;

A pensão de reforma, mesmo se se tiver trabalhado em vários países, deve ser requerida no país onde se vive, a não ser que nunca se tenha trabalhado nesse país. Neste caso, deverá requerer-se a pensão no último país em que se trabalhou.

A pensão será paga independentemente do país onde se residir na Europa (UE 28 + Islândia, Liechtenstein, Noruega ou Suíça).

Em geral, são aplicáveis às pensões de invalidez e às pensões de sobrevivência por viuvez ou por orfandade regras idênticas às aplicáveis às pensões de velhice.

Traçado o quadro legislativo atual a nível da União Europeia em matéria de coordenação dos sistemas de segurança social cumpre fazer referência à questão da reforma das pensões na União Europeia, matéria que está em estudo desde 2010, ano em que o Livro Verde da Comissão Europeia denominado “Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros”²² lançou um debate à escala europeia sobre os principais desafios com que se defrontam os sistemas de pensões e sobre o modo como a União Europeia pode apoiar os esforços dos Estados-Membros no sentido de providenciar pensões adequadas e sustentáveis. A este repto de debate responderam centenas de intervenientes, tendo sido expressado o desejo de ver as questões relativas às pensões abordadas de uma forma abrangente e coordenada à escala da União Europeia. Em 2012, surgiu o Livro Branco denominado “Uma agenda para pensões

²¹ COMISSÃO EUROPEIA, Pensões, in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=860&langId=pt> (05.05.15).

²² COMISSÃO EUROPEIA, Livro Verde “Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros”, COM (2010) 365 final, de 7 de julho de 2010.





adequadas, seguras e sustentáveis”²³ que reflete os resultados da ampla consulta lançada pelo referido Livro Verde e “define uma agenda para tornar as pensões adequadas e sustentáveis a longo prazo, criando condições para que tanto as mulheres como os homens participem fortemente na força de trabalho ao longo de toda a sua vida e reforçando as oportunidades de constituir poupanças-reforma complementares seguras”²⁴.

O Livro Branco nesta matéria começa por alertar para o facto de que o envelhecimento da população representa um grande desafio para os regimes de pensões em todos os Estados-Membros. Paralelamente à esperança média de vida que, segundo as projeções, continua a aumentar, há também outro problema imediato, uma vez que a geração do baby boom atinge agora a idade da reforma e a população em idade ativa na Europa começa e se prevê que continuará a diminuir. Assim, a menos que os homens e as mulheres, à medida que vivem mais tempo, também se mantenham no emprego mais tempo e poupem mais para a reforma, a adequação das pensões não poderá ser assegurada. Este é o ponto de partida do Livro Branco.

Seguidamente, o Livro Branco elenca os desafios²⁵ atuais em matéria de pensões, a saber:

- i) Garantir a sustentabilidade financeira dos regimes de pensões;
- ii) Manter a adequação das prestações de reforma;
- iii) Aumentar a participação no mercado de trabalho das mulheres e dos trabalhadores mais velhos;
- iv) O papel desempenhado pelos Estados-Membros e pela União Europeia no domínio das pensões.

Desta forma, surge a necessidade de reformar os regimes de pensões para efeitos de criar um sistema que seja sustentável do ponto de vista financeiro, de modo a que o objetivo básico dos regimes de pensões – a saber, garantir um rendimento adequado na reforma e permitir que as pessoas mais velhas tenham um nível de vida digno e gozem de independência económica – possa ser atingido.

²³ COMISSÃO EUROPEIA, Livro Branco “Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis”, COM (2012) 55 final, de 16 de fevereiro de 2012.

²⁴ *Ibidem*, p. 3.

²⁵ Para desenvolvimentos sobre estes desafios consultar: CARVALHO, Ana Sofia, “A reforma das pensões na União Europeia”, in Revista Electrónica de Direito, n.º 1, fevereiro de 2014, in <<http://www.cije.up.pt/content/reforma-daspens%C3%B5es-na-uni%C3%A3o-europeia>> (05.05.2015).





Para isso, nas suas Análises Anuais do Crescimento de 2011 e 2012, a Comissão Europeia apresentou orientações essenciais para as reformas dos regimes de pensões, que contribuem para a consolidação orçamental favorável ao crescimento e asseguram a adequação e a sustentabilidade das pensões. Para atingir estes objetivos, as Análises Anuais do Crescimento sublinharam a importância de garantir um melhor equilíbrio entre o número de anos passados a trabalhar e o número de anos de reforma, bem como de promover a constituição de poupanças-reforma complementares.

Para garantir um melhor equilíbrio entre o número de anos passados a trabalhar e o número de anos de reforma, a Comissão sugere²⁶:

Associar a idade da reforma ao aumento da esperança de vida;

- i) Restringir o acesso à reforma antecipada;
- ii) Apoiar o prolongamento da vida profissional;
- iii) Reduzir as disparidades entre homens e mulheres em matéria de pensões.

Relativamente à promoção da constituição de poupanças-reforma complementares, estas terão de desempenhar um papel mais importante para assegurar a futura adequação das pensões, pelo que os Estados-Membros terão de encontrar formas de melhorar a relação custo-eficácia e a segurança dos regimes complementares de reforma e de tornar equitativo o acesso a estes regimes. Neste âmbito são também importantes os incentivos fiscais e outros tipos de incentivos financeiros, bem como a negociação coletiva e também devem ser tidos em conta aspetos relacionados com a igualdade de género para evitar o aumento das disparidades entre homens e mulheres, já que estas últimas dispõem atualmente de menos oportunidades para constituir poupanças-reforma complementares do que os homens.

3. Conclusão

Dada a visão geral analisada infra, faz todo o sentido considerar se as características detetadas no reconhecimento dos direitos humanos dos idosos em instrumentos internacionais – dispersão em vários textos e existência de apenas alguns instrumentos específicos que poderiam ser chamados de soft law

²⁶ Para desenvolvimentos sobre estas recomendações consultar: Carvalho, Ana Sofia, "A reforma das pensões na União Europeia", in Revista Electrónica de Direito, n.º 1, fevereiro de 2014, in <<http://www.cije.up.pt/content/reforma-daspens%C3%B5es-na-uni%C3%A3o-europeia>> (05.05.2015).





– deve suceder, como aconteceu com as pessoas com deficiência, um tratado internacional vinculante para as nações que o ratifiquem e com mecanismos de supervisão igualmente obrigatórios.

A verdade é que o caminho para uma Convenção Internacional sobre os Direitos Humanos do Idoso já se iniciou, pois todas as regiões do mundo estão a tomar medidas neste sentido para melhorar as condições de reconhecimento dos direitos humanos dos idosos, sendo a região americana a primeira a negociar concretamente uma convenção específica sobre o assunto. Desde a Declaração de Brasília, em 2007, o que reflete a contribuição da América Latina e do Caribe para a análise da situação dos direitos das pessoas idosas em todo o mundo de apostas sobre a necessidade de fortalecer e até mesmo criar novos instrumentos internacionais têm dado passos importantes a este respeito também em um contexto global

Nesta jornada, houve marcos tão relevantes quanto a criação, em 2010, do Grupo de Trabalho Aberto sobre o Envelhecimento, estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Este grupo está aberto a todos os Estados Membros das Nações Unidas, com o objetivo de discutir e fortalecer a proteção dos direitos humanos dos idosos, tendo em conta o atual marco internacional de direitos humanos. Para isso, o Grupo de Trabalho tem que detectar possíveis deficiências e a melhor maneira de enfrentá-las, considerando a viabilidade de novos instrumentos e medidas.

Em suma, uma hipotética Convenção sobre os Direitos Humanos do Idoso, implica a culminação desse processo de especificação em relação aos idosos, seria uma solução com extremo benefício a adoção de uma Convenção Internacional pois esclareceria e sistematizaria em um único documento, juridicamente vinculante, o conteúdo do consenso internacional sobre os direitos dos idosos. Aliás, a Convenção poderia implicar uma mudança de atitudes em relação aos idosos, aumentando a visibilidade dos problemas que os afetam e de suas necessidades. Ao mesmo tempo, melhoraria a responsabilidade dos estados em relação às suas ações em relação aos idosos, fornecendo informações adequadas e mecanismos de controle e forneceria uma estrutura útil para ajudar a projetar políticas que respondam aos desafios do envelhecimento global. Ou seja, favorecendo a formulação e implementação de políticas internacionais sobre envelhecimento baseadas em uma abordagem de direitos humanos. Além disso, não devemos perder de vista a qualidade transformadora da vida das pessoas de direitos humanos. Por essa razão, o reconhecimento específico dos direitos dos idosos por meio de uma convenção suporia uma





maior qualificação dos mesmos para alcançar uma vida segura e digna, livre de medo e discriminação.

Finalmente, o mais alto status legal, política e jurídica da convenção da ONU seria um gesto de grande profundidade simbólica para fazer avançar a realização dos objectivos expressamente assumidos pelos planos de acção internacionais sobre o envelhecimento e várias políticas a nível regional ou internacional.

Em suma, uma convenção internacional sobre direito dos idosos, a nosso ver, poderia contribuir para as pessoas idosas participarem na sociedade de acordo com um princípio de dignidade e de igualdade. Portanto, é importante refletir sobre a oportunidade de uma Convenção Internacional sobre os Direitos Humanos do Idoso, construída como um instrumento útil para melhorar a situação social dos idosos no mundo e lutar contra o idadismo.

Referências bibliográficas

CENTENO, Luís Gomes (Coord.) (2007). *Envelhecimento e Perspectivas de luta contra as barreiras da idade no emprego*. S.l.: Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.

COLECTIVO – Actas de Seminário, (2000) Envelhecer: um direito em construção, Lisboa,

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Europe's response to World Ageing. Promoting economic and social progress in an ageing world. A contribution of the European Commission to the 2nd World Assembly on Ageing, Brussels, 18.3.2002, COM(2002) 143 final. Consultar: (http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/disability_and_old_age/c11910_en.htm)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS REGIÕES, O futuro dos cuidados de saúde e dos cuidados para as pessoas idosas: garantir a acessibilidade, a qualidade e a viabilidade financeira, Bruxelas, 05.12.2001 – COM (2001) 723 final. http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/disability_and_old_age/c11310_pt.htm)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO, Livro Verde: Uma nova solidariedade entre gerações face às mutações demográficas, Bruxelas, 16.3.2005, COM (2005) 94 final. (http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/situation_in_europe/c10128_en.htm)





COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO, Modernising social protection for the development of high-quality, accessible and sustainable health care and long-term care: support for the national strategies using the "open method of coordination", 20 April 2004 – COM (2004) 304 (http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10122_en.htm)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO, O futuro demográfico da Europa: transformar um desafio em oportunidade, Bruxelas, 12.10.2006, COM(2006) 571 final. http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/situation_in_europe/c10160_pt.htm) • Comunicação da Comissão, Uma Europa para todas as idades. Promover a prosperidade e a solidariedade entre as gerações, COM (1999) 221 final (http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/com221_pt.pdf)

DIRECTIVA 2000/78/CE DO CONSELHO DE 27 DE NOVEMBRO DE 2000 – igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional. (http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/employment_rights_and_work_organisation/c10823_pt.htm)

ESTIVILL, J. & AIRES, S. (2007). *De Lisboa 2000 a Lisboa 2007. Regresso ao futuro*. Porto: REAPN.

Estratégia Europeia para o Emprego e as Linhas Orientadoras da Política Económica (http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/index_pt.htm) ~

EUROPEAN COMMISSION, THE SOCIAL SITUATION IN THE EUROPEAN UNION. SOCIAL COHESION THROUGH EQUAL OPPORTUNITIES – 2007, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities and Eurostat, Abril 2008 (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=675&langId=en> ou http://ec.europa.eu/employment_social/spi/reports_social_situation_en.htm)

FERNANDES, A. A. (Coord.) (2007). *Envelhecimento e Perspectivas de criação de Emprego e necessidades de Formação para a qualificação de recursos humanos*. S. l.: IEFP, I.P.

FERNANDES, A. A. (1997). *Velhice e Sociedade*. Oeiras: Celta Editora.

FONSECA, A. M. (2005). *Desenvolvimento Humano e Envelhecimento*. Lisboa: Climepsi Editores.

MENDES, F. R. (2005). *Conspiração Grisalha. Segurança Social, Competitividade e Gerações*. Oeiras: Celta Editora.

OSÓRIO, A. R. & PINTO, F. C. (Coord.) (2007). *As pessoas idosas. Contexto social e intervenção educativa*. Lisboa: Instituto Piaget.

PAIVA, M. C. A. & MATOS, M. I. P. (Coords.) (1994). *Envelhecer: os desafios do Séc. XXI*. Actas do Congresso, Porto, Semana do Idoso.

PAÚL, C. & FONSECA, A. M. (Coords.) (2005). *Envelhecer em Portugal*. Lisboa: Climepsi Editores.





PEREIRA, E. M. S. (1999). *Portugueses com mais de 65 anos. Breve caracterização estatística*. Lisboa: Departamento de Estudos e Documentação do Instituto para o Desenvolvimento Social.

PINTO, M. G. L. C. (2008). *Da aprendizagem ao longo da vida ou do exemplo de uma relação ternária: agora, antes, depois*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Relatório Conjunto de Protecção Social e Inclusão Social de 2007 – (http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm) • Relatório Conjunto de Protecção Social e Inclusão Social de 2008 – (http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm)

United Nations, Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio 2007, Mem Martins, IED, Dezembro de 2007 (<http://www.ied-pt.org/pt>)

United Nations, Report of the Second World Assembly on Ageing, Madrid, 8-12 de Abril de 2002 (<http://www.un.org/esa/socdev/ageing/secondworld02.html>) -

United Nations, United Nations Principles for Older Persons (http://www.un.org/ageing/un_principles.html) • United Nations, Vienna International Plan of Action on Ageing, 1982 (http://www.un.org/ageing/vienna_intlplanofaction.html)

United Nations, World Economic and Social Survey 2007. O Desenvolvimento Sustentável num Mundo em Envelhecimento, Nova Iorque, Department of Economic and Social Affairs, 2007 (A versão portuguesa é editada pelo IED – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento. <http://www.ied-pt.org/pt>)

Páginas Web de referência²⁷:

Internacionais

AGE Platform – <http://www.age-platform.org/EN/>

COMISSÃO EUROPEIA – Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades – <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en>

COMISSÃO EUROPEIA – Tackling Ageing Population with Sustainable Pensions – http://ec.europa.eu/news/economy/090429_1_en.htm

EUROPEAN DAY ON SOLIDARITY AND COOPERATION BETWEEN GENERATIONS, 2009 – <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/eurdaysolidarity2009.htm>

EUROSTAT – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

HELP THE AGED: We will – <http://www.helptheaged.org.uk/en-gb>

HELPPAGE INTERNATIONAL – <http://www.helpage.org/Home>

INTER-ACTIVE AGE – <http://www.activeage.org/index.html>

²⁷ Estas páginas permitem aceder a outros documentos e bibliografia sobre o tema do envelhecimento.



INTERNATIONAL NETWORK FOR THE PREVENTION OF ELDER ABUSE – <http://www.inpea.net/home.html> Organização Internacional do Trabalho – <http://www.ilo.org>

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – <http://www.oecd.org/home/>

PEER REVIEW IN SOCIAL PROTECTION AND SOCIAL INCLUSION AND ASSESSMENT IN SOCIAL INCLUSION – <http://www.peer-reviewsocial-inclusion.eu/>

PORTAL DA UNIÃO EUROPEIA – http://europa.eu/index_pt.htm

UNITED NATIONS – <http://www.un.org>

UNITED NATIONS PROGRAMME ON AGEING – <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/index.html> World Health Organization – <http://www.who.int/en/>

Nacionais

DIRECÇÃO GERAL DE SAÚDE – Ministério da Saúde – <http://www.dgs.pt/>

GABINETE DE ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO – <http://www.dgeep.mtss.gov.pt/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – <http://www.ine.pt>

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL – <http://www.mtss.gov.pt>

PLANO NACIONAL DE ACÇÃO PARA A INCLUSÃO – <http://www.pnai.pt>

PORTAL DO GOVERNO – <http://www.portugal.gov.pt>

SEGURANÇA SOCIAL – <http://www.seg-social.pt>





ENVELHECIMENTO, ISOLAMENTO E VULNERABILIDADE SOCIAL: REFLEXÕES A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO SOBRE IDOSOS QUE VIVEM SOZINHOS

Andreia Isabel Pinto Moreira¹

Instituto Superior de Serviço Social do Porto

Ana Rita Ramos Santos Silva²

Instituto Superior de Serviço Social do Porto

Idalina Maria Morais Machado^{3,4}

Instituto Superior de Serviço Social do Porto

Instituto de Sociologia da Universidade do Porto

Resumo

Com o aumento da esperança média de vida (à nascença e aos 65 anos), assistimos a um crescente envelhecimento das sociedades modernas. Este processo afeta de forma acentuada a sociedade portuguesa e, embora seja mais visível nas zonas rurais do interior do país, a verdade é que se faz sentir também nas zonas urbanas do litoral. Não obstante algumas diferenciações internas, a cidade do Porto enfrenta, desde há algumas décadas, o duplo envelhecimento da sua população, o que traz desafios importantes em matéria de intervenção social. As análises sobre o fenómeno do envelhecimento apontam para os riscos acrescidos de vulnerabilidade social entre os mais velhos, particularmente a nível económico, evidenciado pelo risco de pobreza, ou social, uma vez que o

¹ Licenciada em Serviço Social pelo Instituto Superior de Serviço Social do Porto. Mestranda do curso de 2.º ciclo em Gerontologia Social do Instituto Superior de Serviço Social do Porto.

² Licenciada em Serviço Social pelo Instituto Superior de Serviço Social do Porto. Mestranda do curso de 2.º ciclo em Intervenção Social na Infância e Juventude em Risco de Exclusão Social do Instituto Superior de Serviço Social do Porto.

³ Professora Auxiliar no Instituto Superior de Serviço Social do Porto.

⁴ Investigadora Integrada no Instituto de Sociologia da Universidade do Porto.





avançar da idade aumenta o risco de fragilização dos laços sociais e de alterações no quadro de saúde, estas últimas potenciais limitadoras da realização de um conjunto de tarefas e do progressivo fechamento no contexto residencial.

Conhecer a realidade, através da elaboração de diagnósticos, é, por isso, um passo crucial para a definição de estratégias de intervenção adequadas às necessidades e problemas das pessoas. Este artigo resulta da análise de um conjunto de dados relativos a uma amostra de 110 idosos que residem sós na freguesia de Ramalde (Porto), obtidos por via da aplicação de um inquérito por questionário. Os resultados permitem concluir que uma parte importante destes inquiridos se encontram em risco de pobreza ou na iminência de nela caírem e, não obstante residirem sós, podem contar com redes de suporte, facto que minimiza o risco de isolamento social. Contudo, estas redes centram-se sobretudo no apoio dos filhos. Os dados revelam ainda que apresentam elevados níveis de autonomia e independência funcional, porém, estão pouco motivados para a participação social em atividades diversas. Importa, por isso, pensar em estratégias de intervenção que potenciem o fortalecimento dos laços, nomeadamente pelo envolvimento na comunidade, retardando o mais possível a perda de autonomia e de independência.

Palavras-chave: Envelhecimento; Vulnerabilidade Social; Diagnóstico Gerontológico.

Introdução

De acordo com os dados do último Recenseamento da População (2011), a população com 65 anos e mais em Portugal representava 19% da população total, valor que supera o da população dos 0-14 anos que registava apenas cerca de 15%. Esta tendência é semelhante na cidade do Porto: 23% no primeiro caso e 12% no segundo caso. Ainda que o Porto constitua um território heterogéneo, esta tendência de duplo envelhecimento vai-se fazendo sentir um pouco por toda a cidade. A freguesia de Ramalde não é exceção: em 2011 apresentava já um peso de 19% de pessoas com 65 e mais anos.

Tendo por base o trabalho de estágio desenvolvido entre 2016 e 2019 na área do Desenvolvimento Local⁵, e tendo como instituição acolhedora a Junta de Freguesia de Ramalde, elaborou-se um diagnóstico gerontológico da população

⁵ O estágio, integrado na formação em Serviço Social, foi desenvolvido na Junta de Freguesia de Ramalde durante os anos letivos de 2016/17, 2017/18 e 2018/19, tendo contado com uma equipa de 6 alunas.



com 65 e mais anos da freguesia a partir de uma amostra da população. A realização do diagnóstico, instrumento fundamental para o conhecimento científico dos fenómenos sociais, teve como objetivo conhecer, de forma aprofundada, as condições sociais de existência daquela população e, deste modo, identificar os problemas mais prementes para intervenção. No total foram inquiridas 380 pessoas com 65 e mais anos, tendo-se identificado um subconjunto de 110 que residem sozinhas (29% da amostra).

Sabendo que ao envelhecimento está associado o risco de vulnerabilidade social, procurou-se avaliar a situação deste subconjunto em particular, dando destaque à vulnerabilidade no plano económico, no plano relacional, aos modos de ocupação do tempo e aos níveis de autonomia e de independência.

1. Os desafios do envelhecimento

Com as mudanças que se têm vindo a verificar ao longo dos anos nas sociedades, sobretudo relativamente à diminuição da natalidade, às alterações nas estruturas familiares com tendência acentuada para a nuclearização, ao fenómeno da emigração da população jovem, à melhoria das condições de saúde com impacto sobre a esperança média de vida, entre outros aspetos, o envelhecimento, quer na sua dimensão individual, quer na sua dimensão coletiva, tem-se vindo a tornar uma crescente preocupação. Esta preocupação relaciona-se quer com as consequências do processo no indivíduo, mas também nas sociedades, particularmente ao nível do impacto demográfico ((im) possibilidade de renovação das gerações) e socioeconómico (sustentabilidade dos sistemas de proteção social, prestação de cuidados especializados e fragilidade dos laços sociais, por exemplo). Neste sentido, tem-se acentuado o discurso no sentido da defesa do envelhecimento ativo entendido enquanto “processo de otimização de oportunidades de saúde, participação e segurança com vista a melhorar a qualidade de vida à medida que as pessoas envelhecem” (World Health Organization, 2002: 12).

Na sua dimensão física/biológica, o envelhecimento corresponde a um conjunto de transformações que ocorrem no organismo em função da passagem do tempo, sendo, por isso, um período pelo qual todo o ser humano tem de passar. A idade é geralmente usada como um indicador destas alterações. Mas o envelhecimento é um processo mais complexo que resulta da interação entre variáveis genéticas, biológicas e socioculturais, pelo que é vivenciado de forma distinta pelos indivíduos em função das suas trajetórias de vida, do contexto social em que vivem, dos recursos que acumularam e da própria distribuição





das diversas oportunidades (cf. Fernandes & Botelho, 2007; Ribeiro & Paúl, 2011; Machado, 2007).

Sabe-se que o prolongamento da vida aparece associado a perdas, quer do ponto de vista da mobilidade e da autonomia, quer do ponto de vista da saúde (com o acentuar de doenças crónicas), quer do ponto de vista social (com o enfraquecimento dos laços sociais e consequente isolamento social, assim como a perda de um lugar na vida em sociedade). Mas também aparece associado a ganhos: em tempo de vida, em sabedoria, em possibilidade de concretização de sonhos, em competências para lidar com os desafios, entre outros.

Envelhecer é, por isso, um desafio e carece de respostas ajustadas que potenciem ao máximo os ganhos que dali podem advir e minimizem as perdas.

2. Considerações metodológicas

Os dados usados nesta comunicação foram extraídos da base de dados do diagnóstico gerontológico de Ramalde, tendo a elaboração deste último decorrido durante três anos, aos quais correspondem três momentos distintos da pesquisa. O primeiro momento, com a duração de aproximadamente um ano, correspondeu à preparação da pesquisa: seleção do problema a estudar (em conjunto com as instituições parceiras), construção da amostra e afinação do instrumento de recolha de dados, o inquérito por questionário, que havia já sido usado noutras pesquisas e, portanto, já estava testado e validado⁶. O segundo momento – um dos mais morosos de todo o processo – consistiu no processo de inquirição e teve uma duração de aproximadamente um ano. Numa primeira fase procedeu-se ao reconhecimento do território que era desconhecido para os elementos da equipa e, numa segunda fase, passou-se à inquirição da população. Finalmente, o terceiro momento centrou-se no tratamento e análise dos dados com recurso ao programa SPSS.

Pelo exposto fica claro que o trabalho desenvolvido se enquadra numa estratégia de investigação quantitativa (ou de análise extensiva). Dado o elevado número de pessoas com 65 anos e mais a residir na freguesia de Ramalde – 7417 em 2011 – procedeu-se à construção de uma amostra representativa da população⁷. Não sendo possível o acesso a uma base de amostragem que permitisse identificar os inquiridos, construiu-se uma amostra não

⁶ O inquérito utilizado para esta investigação já havia sido usado em trabalhos semelhantes nos concelhos da Póvoa de Varzim e de Gondomar.

⁷ Para um erro amostral de 5% o tamanho da amostra correspondeu a 380 pessoas com 65 e mais anos.





probabilística por quotas – com base no sexo e no grupo etário – correspondendo a 380 pessoas. Destas foram seleccionadas as 110 que residem sós para a elaboração desta reflexão.

Tratando-se de uma investigação de natureza quantitativa, a técnica de recolha de dados adequada era o inquérito. Este estava estruturado em nove dimensões⁸ de modo a permitir conhecer as dificuldades em que viviam os inquiridos. Dada a especificidade da população alvo, este foi administrado por via indireta (face-a-face), pelo que, para além da recolha de dados quantitativos, foi possível ter acesso a outro tipo de informação, desde logo porque se criaram condições para que os inquiridos pudessem conversar sobre as diferentes temáticas. Do ponto de vista ético, informaram-se os inquiridos sobre os objetivos e finalidades da pesquisa e foi garantido o anonimato.

3. Envelhecimento, isolamento e vulnerabilidade social: apresentação e discussão de resultados

Este ponto incidirá sobre a análise das condições de vida dos 110 idosos que vivem sós em Ramalde. Para além da sua caracterização sociodemográfica, pretende-se identificar os principais problemas por eles vivenciados, de modo a discutir possíveis pistas de intervenção.

Na sua maioria, e como se pode constatar na tabela 1, os inquiridos são naturais do concelho do Porto. Na amostra, e à semelhança das tendências mais globais, predominam os inquiridos de sexo feminino representando 74% dos casos. Como seria expectável, a viuvez é o estado civil que tem mais expressão, quer em termos globais da amostra, quer em termos de género. No entanto, é nos homens que encontramos a maior percentagem de situações de divórcio (28%) e nas mulheres a condição de solteiro (17%). Outro aspeto a realçar é que mais de metade da amostra tem 75 anos e mais, ou seja, estamos perante idosos que residem sós com idade avançada – 62% das mulheres estão nesta situação e 58% dos homens igualmente. A idade média da amostra é de 76,8 anos, com um mínimo de 65, um máximo de 94. Não podemos deixar de destacar que mais de um terço dos idosos que vivem sós têm idade igual ou superior a 80 anos.

⁸ Foram contempladas as seguintes dimensões: Caracterização Sócio-Demográfica; Condições de Habitação; Condições de Conforto; Serviços Disponíveis na Área; Trajeto Profissional; Rendimentos; Laços/Redes de Interação Social; Serviços Existentes Destinados à População Idosa na Freguesia e no Concelho; e Avaliação do Grau de Dependência.





Tabela 1. Caracterização sociodemográfica dos idosos que residem sós em Ramalde

	Homens		Mulheres		Total	
	N	%	N	%	N	%
<i>Naturalidade</i>						
Concelho do Porto	19	65	41	51	60	55
Outros concelhos do país	10	35	40	49	50	45
<i>Estado civil</i>						
Solteiro	2	7	14	17	16	14
Casado/união de facto	0	--	2	3	2	2
Separado/divorciado	8	28	13	16	21	19
Viúvo	19	65	52	64	71	65
<i>Grupo etário</i>						
65-69 anos	6	21	14	17	20	18
70-74 anos	6	21	17	21	23	21
75-79 anos	8	27	20	24	28	26
80-84 anos	5	17	15	19	20	18
85 e mais anos	4	14	15	19	19	17
<i>Nível de escolaridade</i>						
Não sabe ler nem escrever	2	7	6	7	8	7
Sabe ler e escrever sem certificação	2	7	3	4	5	5
Ensino básico (1º ciclo)	15	52	48	60	63	57
Ensino básico (2 e 3º ciclo)	3	10	7	9	10	9
Ensino secundário	5	17	6	7	11	10
Ensino superior	2	7	11	13	13	12
<i>Condição perante o trabalho predominante durante a vida</i>						
Exercício de uma actividade profissional	29	100	66	82	95	86
Ocupar-se das tarefas do lar	0	--	4	5	45	4
Incapacidade perante o trabalho por motivo de doença	0	--	5	6	5	4
Nunca exerceu uma actividade profissional	0	--	6	7	6	6
<i>Existência de filhos</i>						
Sim	26	90	65	80	91	83
Não	3	10	16	20	19	17
<i>Total</i>						
	29	26	81	74	110	100

Globalmente podemos ainda constatar que são idosos com um fraco capital escolar, não obstante na sua maioria com o nível de escolaridade obriga-

Fonte: *Estudo do perfil de envelhecimento da população de Ramalde.*



tório na época em que frequentaram a escola (antiga 4ª classe). Ao longo da vida a condição perante o trabalho predominante foi a do exercício de uma atividade profissional, quer para os homens, quer para as mulheres. Quanto à profissão principal, os inquiridos distribuem-se da seguinte forma pelos diversos grupos da Classificação Portuguesa das Profissões (CPP): grupo 1 – 5%; grupo 2 – 16%, grupo 3 – 3%; grupo 4 – 9%; grupo 5 – 11%; grupo 7 – 26%; grupo 8 – 13%; grupo 9 – 17%⁹.

Finalmente, a grande maioria dos inquiridos têm filhos – 83%. Em termos de género, são as mulheres quem apresenta uma percentagem mais elevada de respostas “não” quanto à questão relativa à existência de filhos – aproximadamente 20%, ou seja, cerca do dobro do valor dos homens inquiridos.

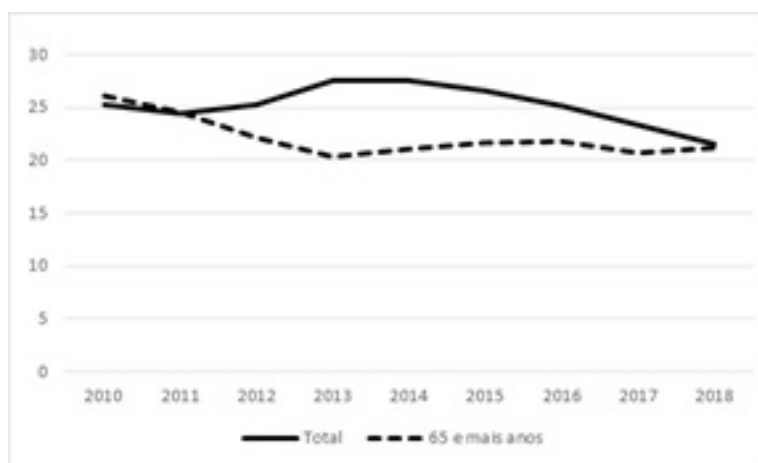
Dos 110 idosos que vivem sós, 102 (93%) encontram-se reformados. Os restantes 8 distribuem-se entre o exercício de uma atividade profissional (1 caso) e as tarefas do lar (7 casos). Importa, por isso, analisar a sua vulnerabilidade à pobreza, sendo esta entendida como “uma situação de privação resultante da falta de recursos” (Bruto da Costa, Baptista, Perista, & Carrilho, 2012, p. 26). Diversos estudos têm chamado a atenção para a vulnerabilidade à pobreza por parte do grupo dos mais velhos em Portugal (cf. por exemplo, Capucha, 2005; Rodrigues & Andrade, 2013; Lopes, 2015; Alves, Almeida, & Gros, 2013), muito em parte devido ao reduzido valor das reformas. Esta vulnerabilidade é, de resto, bem evidenciada pelos dados publicados anualmente pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Assim, e de acordo com os dados publicados por este organismo, a população com 65 anos e mais é um dos grupos que apresenta maior vulnerabilidade à pobreza, pese embora se tenha vindo a assistir a uma redução progressiva dessa percentagem (cf. figura 1).

⁹ De acordo com a Classificação Portuguesa das Profissões de 2010, os grandes grupos profissionais são os seguintes: Grupo 0: profissões das forças armadas; Grupo 1: representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos; Grupo 2: especialistas das atividades intelectuais e científicas; Grupo 3: técnicos e profissões de nível intermédio; Grupo 4: pessoal administrativo; Grupo 5: trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores; Grupo 6: agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta; Grupo 7: trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices; Grupo 8: operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; e Grupo 9: trabalhadores não qualificados.





Figura 1. População residente em Portugal em risco de pobreza após transferências sociais – total e população com 65 e mais anos – entre 2010 e 2018 (%)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística – Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (última atualização de dados 7 de maio de 2019).

Partindo desta premissa, procurou-se compreender qual a vulnerabilidade dos inquiridos à pobreza tendo por referência os rendimentos de que dispõem. Tendo por base o valor do limiar da pobreza para 2017¹⁰ – 467,25€ – analisou-se a distribuição dos idosos tendo em conta se se encontram acima ou abaixo desse limiar. Para o efeito, recorreu-se à informação relativa aos rendimentos individuais (valor da reforma/trabalho, outro tipo de pensões e apoios sociais).

¹⁰ Dado mais recente disponibilizado pelo INE.





Tabela 2. Inquiridos que vivem abaixo e acima limiar da pobreza, segundo o género e o grupo etário.

	Abaixo do limiar de pobreza		Acima do limiar de pobreza	
	N	%	N	%
<i>Género</i>				
Masculino	4	11	24	36
Feminino	31	89	42	64
<i>Grupo etário</i>				
65-69 anos	3	9	17	26
70-74 anos	7	20	14	21
75-79 anos	11	31	15	23
80-84 anos	7	20	10	15
85 e mais anos	7	20	10	15
Total	35	35	66	65

Fonte: *Estudo do perfil de envelhecimento da população de Ramalde.*

Como se evidencia na tabela 2, um pouco mais de um terço dos inquiridos isolados (35%) vive abaixo do limiar de pobreza. Destes, a maioria são mulheres (89%) e, do ponto de vista etário, predominam os que têm 75 e mais anos (71%). Ainda do ponto de vista etário, fica claro que à medida que a idade é mais elevada, maior é o risco de estar em situação de pobreza. Dos 35 inquiridos que se encontram abaixo do limiar de pobreza, apenas 6 contam com o Complemento Solidário para Idosos (CSI), apoio económico destinado especificamente a idosos de baixos recursos.

Se atendermos ao grau de dificuldade que enfrentam em matéria de gestão dos recursos económicos, 63% dos que vivem abaixo do limiar de pobreza apresentam muita dificuldade em conseguir que o dinheiro chegue até ao final do mês (ver tabela 3). Em contrapartida, 86% dos que vivem acima do limiar de pobreza manifestam ter pouca ou nenhuma dificuldade nessa gestão. Esta situação apenas é indicada por 37% dos que vivem abaixo do limiar. No caso dos que vivem abaixo do limiar de pobreza, o facto de 34% serem proprietários da habitação onde residem poderá contribuir para minimizar as dificuldades de gestão económica.



Tabela 3. Grau de dificuldade de gestão do dinheiro até ao fim do mês dos inquiridos, segundo a situação em relação à pobreza (abaixo e acima limiar da pobreza)

	Abaixo do limiar de pobreza		Acima do limiar de pobreza	
	N	%	N	%
Muita dificuldade	22	63	9	14
Pouca dificuldade	10	28	43	66
Nenhuma dificuldade	3	9	13	20
Total	35		65	

Fonte: *Estudo do perfil de envelhecimento da população de Ramalde.*

Em matéria de vulnerabilidade económica pode concluir-se que, embora esta não afete a maior parte dos inquiridos, não deixa de ser relevante que cerca de 35% se encontrem em risco de pobreza.

Tendo analisado o risco de vulnerabilidade dos idosos em termos económicos, importa compreender a integração social dos inquiridos, entendida aqui enquanto integração no seio dos grupos primários (por via dos laços horizontais), mas também integração na sociedade mais global (por via dos laços verticais, institucionais). A fragilidade dos laços sociais é, por isso, um fator de vulnerabilidade social que, no caso dos mais velhos, se coloca de forma premente. Paugam (2010) considera que, não obstante a multiplicidade de laços sociais existentes nas sociedades mais complexas, eles têm em comum o facto de constituírem fonte de proteção, de segurança e de reconhecimento. Enquanto a proteção se relaciona com o «contar com», isto é, com o conjunto de apoios mobilizáveis pelo indivíduo em situações de incerteza social (recursos familiares, profissionais, da comunidade, etc.), o reconhecimento está associado ao «contar para», ou seja, possibilidade de entrar em interações estimuladoras que reforçam a existência do indivíduo e constituem importantes sinais da valorização pelos outros. Tendo por base estas duas dimensões – proteção e reconhecimento – o autor propõe uma tipologia de laços sociais que passa pelos laços de filiação, de participação eletiva, de participação orgânica e de cidadania (Paugam, 2010).

Como foi destacado antes, uma parte considerável dos inquiridos vive só devido à situação de viuvez, pelo que já não pode contar com o cônjuge no seu quotidiano. Porém, a maioria dos inquiridos tem filhos. Nesse sentido,

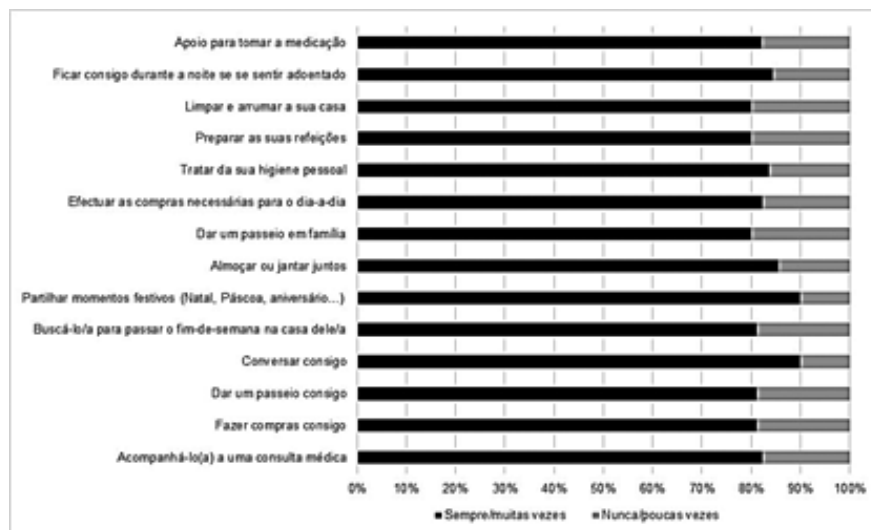




procurou-se compreender, através do questionário, de que modo as solidariedades horizontais, particularmente no que diz respeito aos laços de filiação, constituem uma fonte de proteção e, também, de reconhecimento.

Como se pode verificar na figura 2, os laços de filiação desempenham um importante papel em matéria de proteção. Assim, pelo menos 80% dos inquiridos refere poder contar “sempre/muitas vezes” com os filhos para um conjunto de atividades diversas. Salientam-se, das atividades elencadas, as que têm um carácter mais evidente de sociabilidade como “conversar consigo” e “partilhar momentos festivos” com valores próximos dos 90%.

Figura 2. Contar com os filhos para a realização de um conjunto de atividades (%)



Fonte: *Estudo do perfil de envelhecimento da população de Ramalde.*

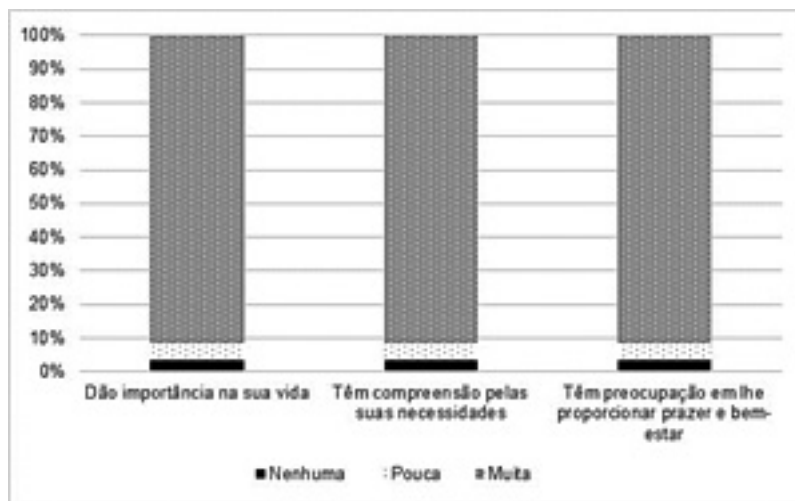
O papel dos filhos é também relevante no domínio da “proteção instrumental”, associada à realização de atividades básicas e instrumentais de vida diária como “tratar da higiene pessoal”, “preparar refeições”, “limpar e arrumar a casa”, “apoiar para tomar a medicação”, “efetuar as compras necessárias para o dia-a-dia” e “acompanhá-lo(a) a uma consulta médica”. O apoio que





os idosos inquiridos recebem dos filhos é prestado, em 92% dos casos (de 88 inquiridos que responderam a esta questão), pelo filho/a que vive mais perto.

Figura 3. Percepção dos inquiridos quanto ao grau de importância que os filhos lhes atribuem



Fonte: *Estudo do perfil de envelhecimento da população de Ramalde*

Ainda no que respeita ao apoio prestado pelos filhos, procurava-se igualmente avaliar o reconhecimento sentido pelos inquiridos. A figura 3 evidencia os resultados da percepção dos inquiridos sobre a importância que os filhos lhes atribuem: 90% consideram que os filhos/as dão muita importância à sua vida, têm compreensão pelas suas necessidades e têm preocupação em lhe proporcionar prazer e bem-estar.

As questões analisadas anteriormente por relação ao apoio dos filhos eram também colocadas tendo por referência outros familiares (netos e outros) e amigos/vizinhos. Não havendo espaço neste texto para refletir de forma mais aprofundada sobre as respostas, destaca-se, porém, que à medida que nos vamos afastando da rede de apoio primário – a família – a percentagem para o poder contar “sempre/muitas vezes” vai diminuindo. Fica, por isso, bem evidenciado o papel dos laços sociais horizontais na vida dos inquiridos,





preenchendo estes um conjunto de funções essenciais, não só no plano instrumental, mas também no social e simbólico: a troca de serviços, a troca de informações, a comunicação ou a troca de imagens identificatórias (Gaulejac & Taboada-Leonetti, 1994; Egea, Vasquez, Bosch, & Puerto, 2007).

Não obstante estes resultados, quando questionados se gostariam de contar com alguém para a realização de um conjunto diversificado de atividades, as respostas foram claramente positivas e, independentemente de terem rendimentos acima ou abaixo do limiar da pobreza, 72% dos inquiridos estaria disposto a pagar para ter esse tipo de apoio.

Figura 4. Gostaria de contar com alguém para a realização de um conjunto diversificado de atividades (% de respostas “Sim”)



Fonte: *Estudo do perfil de envelhecimento da população de Ramalde*

Assim, e embora tenham indicado poder contar sempre ou muitas vezes com os filhos para um determinado conjunto de atividades, quer de natureza mais sociável, quer de natureza mais instrumental, mais de 70% dos inquiridos gostariam de poder contar com alguém para a realização das mesmas. Destacam-se, destas atividades, a ajuda na realização das compras do dia-a-dia, o apoio noturno em caso de doença, o apoio nas idas ao médico e a disponibilidade para conversar diariamente, claramente atividades instrumentais e de sociabilidade. Quanto às atividades mais direccionadas para o lazer (que não deixam de ter, igualmente, uma componente de sociabilidade), a percentagem





é ligeiramente menor, mas, ainda assim, com valores que evidenciam a sua relevância na vida das pessoas. Estes dados permitem avançar com a possibilidade de, ainda que podendo contar com os filhos, estes não estejam tão presentes quanto os inquiridos gostariam ou necessitariam. A ausência de uma questão mais voltada para a regularidade dos contactos com os descendentes não permite uma avaliação mais rigorosa. Para além disso, não se pode esquecer que há inquiridos que não têm filhos, nem netos, pelo que a presença de alguém mais regular na sua vida seria fundamental – quer no plano da proteção, quer no plano do reconhecimento.

A transição para a reforma representa, sobretudo para quem sempre exerceu uma atividade profissional, uma rutura com as rotinas estabelecidas pelo trabalho, nomeadamente em matéria de organização do tempo quotidiano. Como referem Guedes & Fonseca, a perda do trabalho “traz sempre associado, ainda que temporariamente, algum sentimento de vazio para o indivíduo “ (2013, p. 13), sobretudo pela perda de estruturação que o trabalho confere à vida: organização das atividades diárias, com diferenciação entre tempo de trabalho e tempo de lazer, construção de redes relacionais, desenvolvimento e aquisição de competências, organização da vida em espaços diferenciados (espaço doméstico *vs* espaço de trabalho), fonte de identidade pessoal e social, entre outros aspetos (Giddens, 2004). Como se referiu anteriormente, o discurso da importância do envelhecimento ativo tem ganho cada vez mais expressão. Nesse sentido, procurou-se perceber, igualmente, como ocupam o seu tempo os inquiridos que estão em situação de reforma ou que se ocupam das tarefas do lar (109 casos). Assim, e como podemos constatar na figura 5, as três atividades indicadas como aquelas que mais ocupam o quotidiano dos inquiridos são as tarefas domésticas (69% dos casos), o visionamento de televisão (64% dos casos) e a atividade de passeio/caminhada (62% dos casos).



Figura 5. Atividades às quais os inquiridos dedicam a maior parte do tempo



Nota: Percentagem calculada no total de casos (109 casos, já que 1 inquirido ainda se encontra a trabalhar)

Fonte: *Estudo do perfil de envelhecimento da população de Ramalde.*

Esta mesma pergunta analisada em função do género dos inquiridos evidencia diferenças interessantes e muito assentes naquilo que são os modelos de género ainda vinculados na sociedade portuguesa e dos quais as gerações mais velhas são herdeiras particulares. Assim, enquanto a atividade que mais ocupa o quotidiano dos inquiridos de sexo masculino é a “caminhada/passeio” (83%), são as “tarefas domésticas” as que mais ocupam as inquiridas de sexo feminino (81%) (tabela 4). Ambos os géneros indicam o “visionamento televisivo”, atividade de consumo recetiva por excelência, como uma atividade na qual despendem uma parte do seu dia (ainda que para os homens mais do que para as mulheres). No plano das sociabilidades, e embora com uma expressão bastante mais reduzida que as restantes atividades, não se pode deixar de destacar o “encontrar-se com amigos/vizinhos”, indicada por 31% dos homens e por 23% das mulheres. Finalmente, destaca-se ainda, no caso das mulheres, a “prestação de cuidados a filhos/netos”, com cerca de 20% de respostas.





Tabela 4. As quatro principais atividades às quais os inquiridos dedicam a maior parte do tempo, por género

HOMENS	MULHERES
Passear/Caminhar – 83%	Tarefas domésticas – 81%
Ver televisão – 76%	Ver televisão – 60%
Tarefas domésticas – 34%	Passear/Caminhar – 55%
Encontrar-se com amigos/vizinhos – 31%	Encontrar-se com amigos/vizinhos – 23%

Nota: Percentagem calculada no total de casos (29 casos para homens; 80 casos para as mulheres)

Fonte: *Estudo do perfil de envelhecimento da população de Ramalde.*

Pode-se assim afirmar que há um centramento do quotidiano em torno de atividades de trabalho privado e administração familiar (onde se incluem as tarefas domésticas) e atividades miméticas ou de jogo (onde se inclui o visionamento televisivo) (Elias & Dunning, 1992). Ainda na linha destes dois autores, a realização de caminhada/passeio pode ser enquadrada, quer nas atividades miméticas ou de jogo, quer nas atividades de sociabilidade. Há, assim, uma tendência para os inquiridos circunscreverem a vida quotidiana ao espaço doméstico da casa, o que deixa antever, em certa medida, um envelhecimento pouco ativo.

Quanto ao interesse dos inquiridos para o envolvimento num conjunto diversificado de atividades¹¹, globalmente este é inexistente: mais de 70% dos inquiridos indica claramente não querer envolver-se. Cerca de 20% dos inquiridos responderam “não saber” se querem ou não envolver-se. Quanto aos que manifestaram querer fazer algo, destacam-se as atividades de apoio à criança na realização dos trabalhos de casa (8% dos inquiridos) e de acompanhamento das crianças à escola ou a outras atividades (6% dos inquiridos), ou seja, atividades claramente produtivas, que envolvem cooperação, criatividade e atividade (Putman, 2000).

Esta fraca ou inexistente motivação para o envolvimento em atividades não pode ser imediatamente entendida como impossibilidade de se criarem projetos de intervenção já que estar disponível para a participação em atividades

¹¹ Para o efeito foram identificados 14 tipos de atividades divididas entre: ações direcionadas a grupos específicos (crianças, idosos, pessoas com doença e com deficiência); ações voltadas para o envolvimento associativo e de criação de atores coletivos (organização de equipamentos, criação de associações, gestão de condomínio, etc.) e ações de proteção ambiental.



associativas e de envolvimento na comunidade implica a construção de um *habitus*, a aquisição de disposições, para os quais as características socioeconómicas, políticas e ideológicas do país nem sempre contribuíram.

Finalmente, apresentam-se os resultados relativos a duas escalas: uma que mede o grau de independência na realização das atividades da vida diária (AVD) – índice de Barthel; a outra que permite avaliar a autonomia dos inquiridos para a realização das atividades instrumentais de vida diária (AIVD) – índice de Lawton e Brody¹².

Globalmente, os idosos inquiridos apresentam graus elevados de independência, quer ao nível das AVD's, quer ao nível das AIVD's. Registam-se, apenas, pequenas diferenças em relação ao género – no nível de independência total são sempre os homens que apresentam melhores resultados (ver figuras 6 e 7) e no caso das AIVD's a percentagem de homens com independência total supera mesmo o valor médio da amostra.

Figura 6. Índice de Barthel, total e por sexo

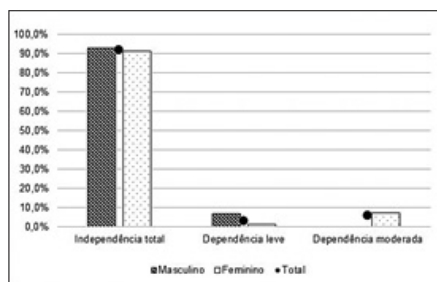
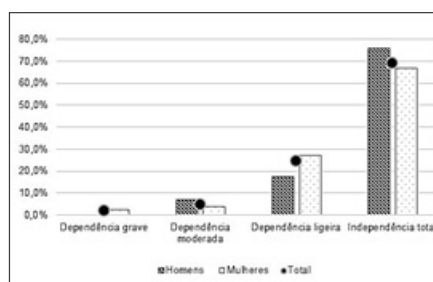


Figura 7. Índice de Lawton e Brody, total e por sexo



Fonte: Estudo do perfil de envelhecimento da população de Ramalde.

Também a idade é uma variável diferenciadora nestas duas escalas. Quer no caso das AVD's, quer no caso das AIVD's, é bem evidente que à medida que avança a idade vai diminuindo a independência total e vai ganhando terreno a dependência (leve e moderada, no primeiro caso; moderada e ligeira no segundo caso).

¹² Para o cálculo do índice de Lawton e Brody, e tendo em consideração que todos os inquiridos residem sós, optou-se por considerar todos os itens para a pontuação final, independentemente do sexo do sénior.





Face ao exposto, é então possível identificar os seguintes pontos fortes e pontos fracos dos inquiridos:

a) *Pontos fortes*

- Existência de suporte social (sobretudo garantido pela rede familiar – filhos);
- Níveis elevados de independência e de autonomia na realização das AVD's e das AIVD's.

b) *Pontos fracos*

- Vulnerabilidade à pobreza (cerca de 1/3 dos inquiridos vivem abaixo do limiar da pobreza);
- Centramento do quotidiano em torno do espaço doméstico;
- Fraca ou inexistente motivação para o envolvimento em atividades diversas.

Do ponto de vista da intervenção, e tendo em conta os resultados aqui apresentados, conclui-se que as ações devem ser voltadas, não apenas para o fornecimento de bens e serviços destinados à satisfação de necessidades mais instrumentais, mas articuladas com apoios imateriais e de comunicação, até porque a palavra, dimensão fundamental do sistema de dons e contra-dons, “é um suporte indispensável da continuidade da construção de todo o sujeito” (Quaresma, Ferreira, Pereira, & Fernandes, 2007, pp. 92-93). Como referem Alves, Almeida e Gros, “sem menosprezar as iniciativas já existentes, de que os bancos de voluntariado são exemplos, importa ir muito mais ao encontro daqueles que possuem tempo, saberes, experiências de vida e disponibilidade para os partilhar, com propostas concretas de implicação, e não esperar que sejam os reformados a tomar a iniciativa de interagir com as instituições que necessitam de recursos humanos (2013, pp. 139-140).

Assim, sejam as intervenções organizadas em função do tipo de atividade, em função do modo de fornecimento ou de ambos (*one-to-one interventions* – visitas domiciliárias, estabelecimento de contacto telefónico, programas de mentoria e amizade, terapia assistida por animais, uso das TIC, etc.; *group-based interventions* – bancos de voluntariado, participação em atividades sociais, grupos de discussão, técnicas de terapia diversas, etc.) (cf. Landeiro, Barrows, Musson, Gray, & Leal, 2017; O'Rourke, Collins, & Sidani, 2018; e Findlay, 2003), importa que as mesmas se direcionem aos interesses, gostos e capacidades dos idosos e sejam pensadas num quadro de sustentabilidade.





Conclusão

Os dados aqui analisados não cobrem, por falta de espaço, todas as variáveis contempladas no questionário e que permitiriam traçar um retrato mais exaustivo dos idosos isolados de Ramalde. Optou-se, por isso, em fazer uma aproximação ao risco de vulnerabilidade social por via da dimensão económica e social.

No que concerne a dimensão económica, constatou-se que o risco de pobreza é uma realidade para 1/3 dos inquiridos e que destes são muito poucos os que recebem o CSI. Apesar da vulnerabilidade económica, os inquiridos não apresentam de forma evidente vulnerabilidade no plano social/relacional. Tal deve-se à relevância que é dada ao papel dos filhos na prestação de cuidados informais. No entanto, parece haver algum risco de isolamento social, quer pelo facto de se tratar de pessoas que residem sós, quer pelo facto de circunscreverem a sua vida ao espaço doméstico e manifestarem interesse em ter o apoio de alguém, mesmo que pago, para um conjunto de atividades, das quais se destaca o “conversar”, quer ainda pela desmotivação face à realização de atividades diversas fora do contexto residencial. Porém, são idosos com níveis elevados de autonomia e independência, fatores fundamentais para a promoção do envelhecimento ativo através de estratégias de intervenção, quer assentes no plano mais individual (atendendo às necessidades mais pessoais), quer assentes no plano mais coletivo.

Daqui decorre que se aposte em estratégias de intervenção que maximizem os ganhos do processo de envelhecimento e retardem, ao máximo, as perdas. E tal só é possível com a criação de respostas que impliquem os profissionais e as instituições enquanto agentes mobilizadores da população mais velha para iniciativas sustentáveis que lhes garantam uma verdadeira participação social e a recuperação de um sentido de utilidade social.

Referências bibliográficas

ALVES, H., ALMEIDA, M. S., & GROS, M. (2013). Trabalho social e diagnóstico gerontológico: um instrumento para influenciar a política social e orientar a prática profissional. *Investigação em Trabalho Social*, 2, 115-162.

BRUTO DA COSTA, A. (1998). *Exclusões sociais*. Lisboa: Gradiva.

BRUTO DA COSTA, A., BAPTISTA, I., PERISTA, P., & CARRILHO, P. (2012). *Um olhar sobre a pobreza. Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*. Lisboa: Gradiva.





- CAPUCHA, L. (2005). *Desafios da Pobreza*. Oeiras: Celta Editora.
- EGEA, P., VASQUEZ, A., BOSCH, J., & PUERTO, A. (2007). Les poids des réseaux sociaux dans la lutte contre l'isolement des personnes âgées. Em P. Pitaud, *Solitude et isolement des personnes âgées* (pp. 221-231). Paris: Éditions Érès.
- ELIAS, N., & DUNNING, E. (1992). *A Busca da Excitação*. Lisboa: Difel.
- FERNANDES, A. A., & BOTELHO, M. A. (2007). Envelhecer ativo, envelhecer saudável: o grande desafio. *Forum Sociológico*, 17, 11-16.
- FINDLAY, R. A. (2003). Interventions to reduce social isolation amongst older people: where is the evidence. *Ageing & Society*, 23, 647-658.
- FONTAINE, R. (2000). *Psicologia do Envelhecimento*. Lisboa: Climepsi.
- GAULEJAC, V., & TABOADA-LEONETTI, I. (1994). *La Lutte des Places*. Paris: ÉPI.
- GHIGLIONE, R., & MATALON, B. (1992). *O Inquérito – Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora.
- GIDDENS, A. (2004). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- GUEDES, J., & FONSECA, A. (2013). A conquista da reforma: fases, adaptação e papéis dos reformados. *Investigação em Trabalho Social*, 2, 9-32.
- LANDEIRO, F., BARROWS, P., MUSSON, E. N., GRAY, A. M., & LEAL, J. (2017). Reducing social isolation and loneliness in older people: a systematic review protocol. *BMJ Open*, 7, 1-5.
- LAWTON, M. P., & BRODY, E. M. (1969). Assessment of older people: self-maintaining and instrumental activities of daily living. *Gerontologist*, 9, 179-186.
- LOPES, A. (2014). Pobres idosos ou idosos pobres? Discussão sobre o tema da pobreza na velhice. *40 anos de democracia(s): progressos, contradições e perspectivas. Atas do VIII Congresso Português de Sociologia*. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia.
- LOPES, A. (2015). Pobres que envelhecem ou velhos que empobrecem? – Alguns apontamentos sobre o tema da pobreza na população idosa. Em F. Diogo, A. Castro, & P. (. Perista, *Pobreza e Exclusão Social em Portugal – contextos, transformações e estudos* (pp. 149-164). Famalicão: Edições Húmus.
- MACHADO, P. (2007). Refetindo sobre o conceito de envelhecimento ativo, pensando o envelhecimento em meio urbano. *Forum Sociológico*, 17, 53-63.
- OLIVEIRA, J. H. (2005). *Psicologia do Envelhecimento do Idoso*. Porto: Legis Editora.
- ORGANIZATION, W. H. (2002). *Active Ageing. A policy Framework*. Madrid: WHO.
- O'ROURKE, H. M., COLLINS, L., & SIDANI, S. (2018). Interventions to address social connectedness and loneliness for older adults: a scoping review. *BMC Geriatrics*, 18, 1-13.
- PAÇO, C. A. (2016). *Solidão e Isolamento na Velhice – Um Estudo Realizado na Freguesia da Misericórdia em Lisboa*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.



- PAUGAM, S. (2010). *Le Lien Social*. Paris: PUF.
- PUTMAN, R. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of american community*. New York: Simon & Schuster.
- QUARESMA, M. L., FERREIRA, D., PEREIRA, M., & FERNANDES, A. (2007). Interroger la dépendance, retrouver le sens des âges de la vie. Em P. Pitaud, *Solitude et isolement des personnes âgées* (pp. 77-103). Paris: Éditions Érès.
- RIBEIRO, O., & PAÚL, C. (2011). *Manual de Envelhecimento Ativo*. Lisboa: Lidel.
- ROBERT, L. (1994). *O Envelhecimento – Factos e Teorias*. Lisboa: Instituto Piaget.
- RODRIGUES, C. F., & ANDRADE, I. (2013). *The age-old problem of old age poverty in Portugal*. Lisboa: ISEG/CEMAPRE.
- ZIMERMAN, G. I. (2000). *Velhice: Aspectos Biopsicossociais*. Porto Alegre: Arthmed Editora.







AUTOREPRESENTAÇÃO DA VELHICE E DO SER VELHO

Jacqueline Marques

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto
Universidade de Coimbra*

Mónica Teixeira

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto
Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro¹*

Nuno Pires

Instituto Superior de Serviço Social do Porto

Resumo

O aumento do envelhecimento populacional provoca, inevitavelmente, repercussões na dinâmica social, acompanhadas de um conjunto de representações sociais que auxiliam e orientam os grupos sociais na compreensão e sentido que lhe dão.

O uso da Teoria das Representações Sociais procura compreender as interpretações e os sentidos que os grupos e sujeitos têm sobre objetos sociais, com o enfoque no saber construído no quotidiano dos grupos sociais – o senso comum. Tendo por base o conceito de representação social realizámos um estudo que pretende compreender a auto-representação que um grupo de idosos que frequenta a resposta de centro de dia, numa Instituição Particular de Solidariedade Social de meio rural do centro do país, possui sobre a velhice e o ser velho. Para o efeito, fizemos uma entrevista que permitia uma evocação livre de palavras e opiniões sobre crenças, atitudes, normas, valores e práticas relacionadas ao envelhecimento. Participaram 17 idosos selecionados

¹ Aluna de Pós-Doutoramento Departamento de Educação e Psicologia Universidade de Aveiro.





do universo total de idosos que frequentam a reposta social de Centro de Dia a partir do critério da aceitação livre de participação no estudo e da ausência de deterioração cognitiva.

As principais conclusões demonstram que tanto na percepção sobre o que é a velhice como na atribuição de uma palavra que caracterizasse a mesma, a maioria dos idosos demonstrou possuir uma representação negativa da velhice

Palavras Chave: Representação Social, Velhice, Estereótipos, Centro de Dia.

Introdução

O tema do envelhecimento, pelo impacto social que implica e pela inevitabilidade da sua vivência por cada um, propicia a existência de representações sociais que dão sentido, orientam e conduzem os grupos sociais. As representações sociais constituem um saber prático que emana da experiência dos grupos num contexto histórico, cultural e espacial, e que orientam as comunicações e condutas desses sujeitos.

O presente estudo procurou identificar a auto-representação sobre a velhice e o ser velho num grupo de utilizadores da resposta de centro de Dia de uma Instituição Particular de Solidariedade Social situada numa zona rural do centro do país.

Apoiados na ideia das representações da velhice como uma construção social, consideramos a hipótese de encontrarmos no discurso dos indivíduos concepções negativas acerca do envelhecimento, essencialmente devido à ideia disseminada do envelhecimento como fase de declínio e de espera do fim da vida.

A auto-representação da velhice do grupo entrevistado, construída a partir das histórias e identidades de cada um, bem como da percepção que o grupo social possui sobre o envelhecimento, induz e comanda o pensar e o agir sobre a sua velhice e sobre o ser-se velho.

1. Representações Sociais e a Velhice

A interpretação dos dados relativos aos factos sociais, recolhida a partir do senso comum ganha espaço com os trabalhos de Serge Moscovici, nomeadamente *La Psychanalyse – son image e son publique* de 1976, onde apresenta o termo de representação social como “*um sistema de valores, ideais e práticas, com uma dupla função: primeiro estabelecer uma ordem que possibilitará às pessoas orientar-se em seu mundo material e social e controlá-lo; e, em segundo lugar,*





possibilitar que a comunicação seja possível entre os membros de uma comunidade, fornecendo-lhes um código para nomear e classificar, sem ambiguidade, os vários aspectos de seu mundo e da sua história individual e social” (1976, citado em Moscovici, 2005, p. 21).

Deste modo, podemos considerar que o autor interpreta as representações sociais como um conjunto de conceitos, afirmações e explicações que permitem aos grupos sociais conhecer e partilhar os factos quotidianos, as explicações, as crenças, as ideias, etc. Ou seja, um saber produzido por meio das interações e comunicações, a partir dos modelos culturais e sociais, que fornece sentido aos acontecimentos, criando um saber – chamado de senso comum – compartilhado por um grupo, que os auxilia na compreensão do ambiente e dos factos que constituem o seu universo.

O senso comum, ou como diria Moscovici (2005) o *universo consensual*, permite organizar e apreender a vida dos indivíduos e a consciência coletiva, que se vai modificando consoante os contextos socio-históricos. Esta transmissão de conhecimento da realidade (senso comum) permite tornar familiar algo que era estranho. A análise das representações sociais permite, assim, compreender o que as pessoas sentem, pensam, fazem e as representações que possuem sobre determinado fenómeno, objeto ou situação. A duração que as representações sociais podem assumir depende de um conjunto de fatores e contextos, mas muitas vezes são transmitidas de geração em geração acabando por ser interpretadas como tradições e costumes.

Tendo em conta a influência das representações sociais no comportamento dos grupos sociais consideramos que as representações sobre a velhice e os velhos assumem importância quer na forma como a sociedade encara essa fase da vida, quer na auto-imagem que velhos possuem sobre si.

É indiscutível que, nos últimos anos, assistimos a um crescente interesse em relação ao envelhecimento. Esta visibilidade não significa, no entanto, que as representações sociais sobre a velhice sejam maioritariamente positivas. De facto, na maioria dos estudos, essa representação surge como negativa e envolta num conjunto de estereótipos. O “Ancianismo” constrói-se a partir de estereótipos e de discriminações contra as pessoas velhas.

Rosa Martins e Maria de Lurdes Rodrigues (2004, p.250) consideram que estes estereótipos contribuem para uma “(...) *representação social gerontofóbica e contribui para a imagem que estes têm de si próprios, bem como das condições e circunstâncias que envolvem a velhice, pela perturbação que causam uma vez que negam o processo de desenvolvimento*”. Perceções baseadas em preconceitos que





criam a crença (vista como verdade absoluta) dos velhos como indivíduos inúteis, senis, fracos. Entre os conceitos negativos destacamos o “automorfismo social”, a “gerontofobia” e a infantilização ou “bebeísmo” (Berger, 1995).

Um estudo realizado na Université de Montreal por Champagne e Frennet (cit. por Martins & Rodrigues; 2004, p. 251), apresenta os catorze estereótipos mais frequentes sobre o envelhecimento – *“os idosos não são sociáveis e não gostam de se reunir; divertem-se e gostam de rir; temem o futuro; gostam de jogar às cartas e outros jogos; gostam de conversar e contar as suas recordações; gostam do apoio dos filhos; são pessoas doentes que tomam muita medicação; fazem raciocínios senis; não se preocupam com a sua aparência; são muito religiosos e praticantes; são muito sensíveis e inseguros; não se interessam pela sexualidade; são frágeis para fazer exercício físico; são na grande maioria pobres”* – e demonstram a percepção coletiva que existe sobre este assunto.

Os estudos desenvolvidos por Martins, Camargo e Biasus (2009) e os de Santos, Tura e Arruda (2013) apresentam aspetos positivos e negativos, os primeiros centrados na experiência e sabedoria e os segundos na inatividade, degradação física, tristeza e solidão. No que se refere à auto-imagem, estes estudos verificaram uma baixa identificação do grupo, já que os inquiridos não se reconheciam como velhos falando da velhice como algo pertencente ao outro.

2. Metodologia

Este estudo é de natureza descritiva, elaborado a partir de um método de pesquisa qualitativo. Para a recolha de dados foi utilizada uma entrevista estruturada, de modo a permitir a apreensão da realidade através da identificação de significados, crenças, valores dos participantes. O guião da entrevista foi construído pelos investigadores e contemplou dados sociodemográficos e dados subjetivos que versavam percepções, significados e crenças acerca da velhice.

Foi estabelecido um contato inicial com os participantes, no qual foram apresentados os objetivos e procedimentos de recolha de dados. Explicou-se que as entrevistas seriam registadas por escrito durante a sua execução, retirando-se dos discursos qualquer dado que permitisse a identificação do entrevistado. Após a aceitação de participação no estudo, foi assinado o termo de consentimento livre e esclarecido, realizando-se de seguida a entrevista individual, com a duração média de 20 minutos. A entrevista foi realizada de forma individual no centro de dia num momento em que não estivessem





com atividades, com o intuito de o entrevistado ter o tempo que considerasse necessário para verbalizar.

As entrevistas foram analisadas através de uma análise de conteúdo, nomeadamente do modelo simplificado baseado na proposta de Poirier, Clapier-Valladon e Raubaut (1999), ou seja, a partir de uma análise temática, através da qual segmentámos os discursos por categorias, classificadas e agrupadas. As categorias começaram por ser identificadas dedutivamente, através da interpretação das respostas e depois indutivamente, de acordo com o significado subjacente a cada unidade de texto. Esta análise teve uma dupla função de descrever e de interpretar e foi escolhida uma vez que permite uma interpretação estruturada dos dados recolhidos de vários participantes, facilitando a sua comparação, identificando semelhanças e diferenças (Quivy & Campenhoudt, 2003).

A entrevista integrava uma primeira parte de questões sociodemográficas, nomeadamente idade, sexo, escolaridade e profissão, seguindo-se uma segunda parte sobre as ideias e opiniões acerca da velhice e ser-se velho, constituída por 5 questões agrupadas em três temas: o primeiro tema referente à imagem da velhice e integrava a questão 1 e 2: o que é para si a velhice? e numa palavra o que a velhice o faz lembrar?; O segundo tema, referente às limitações e potencialidades da velhice, incluía duas questões: para si quais são as principais vantagens de ser velho? (questão 3) e para si quais as principais limitações ligadas à velhice? (questão 4); Por fim, o terceiro tema sobre a qualidade de vida concretizado a partir da última questão: o que é para si qualidade de vida na velhice?

3. Participantes

Participaram 17 idosos dum universo de 30 idosos que frequentam a resposta de centro de dia de uma Instituição Particular de Solidariedade Social de uma zona rural do centro do país. A seleção dos participantes foi efetuada com base em dois critérios de inclusão do estudo: aceitação livre de participação no estudo e ausência de deterioração cognitiva. Todos os participantes consentiram a entrevista e a sua análise, assinando o consentimento informado. Foi garantida a confidencialidade dos dados.

A escolha da instituição prendeu-se com a acessibilidade dos investigadores à mesma. As entrevistas, como já referido, foram dirigidas aos utilizadores de um Cento de Dia, que é, de acordo com o estipulado na Carta Social, uma “resposta social, desenvolvida em equipamento, que consiste na prestação de



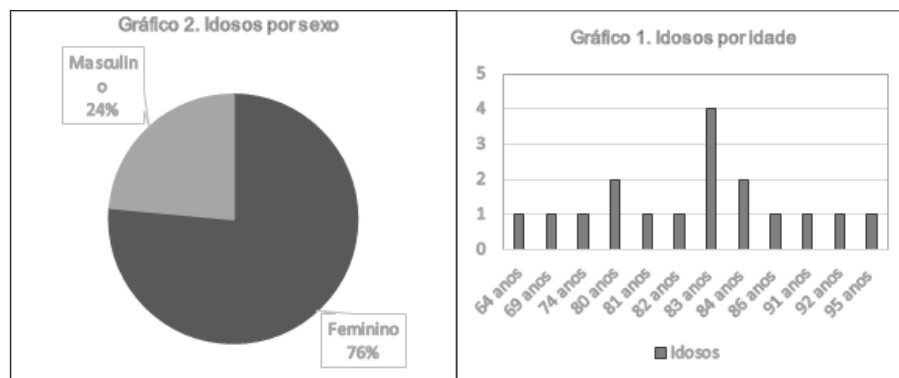


um conjunto de serviços que contribuem para a manutenção das pessoas idosas no seu meio sociofamiliar”. O objetivo desta resposta social é, de acordo com o ISS, I.P. (2016): “Assegurar a prestação de cuidados e serviços adequados à satisfação das necessidades e expectativas do utilizador; Prevenir situações de dependência e promover a autonomia; Promover as relações pessoais e entre as gerações; Favorecer a permanência da pessoa idosa no seu meio habitual de vida; Contribuir para retardar ou evitar ao máximo o internamento em instituições; Promover estratégias de desenvolvimento da autoestima, da autonomia, da funcionalidade e da independência pessoal e social do utilizador”.

4. Resultados

Iniciamos com a apresentação dos dados sociodemográficos dos participantes no estudo. Os idosos entrevistados tinham entre 64 e 95 anos, sendo a média de idades de 82 anos. A maioria (10 idosos, 58,82%) são octogenários, encontrando-se, por isso, no grupo do “grande idoso”, “muito idoso” ou quarta idade. Para Baltese Smith (1999, citado em Caldas, 2007, p.165) “a quarta idade é a forma mais radical das limitações biológicas”, já que a quarta idade está ligada ao envelhecimento sem manutenção das capacidades funcionais.

A amostra é constituída predominantemente por elementos do sexo feminino (13 mulheres, 76,47%) indo ao encontro (mas não representando pelo seu escasso número) aos dados nacionais que apresenta em Portugal uma feminização da população idosa.



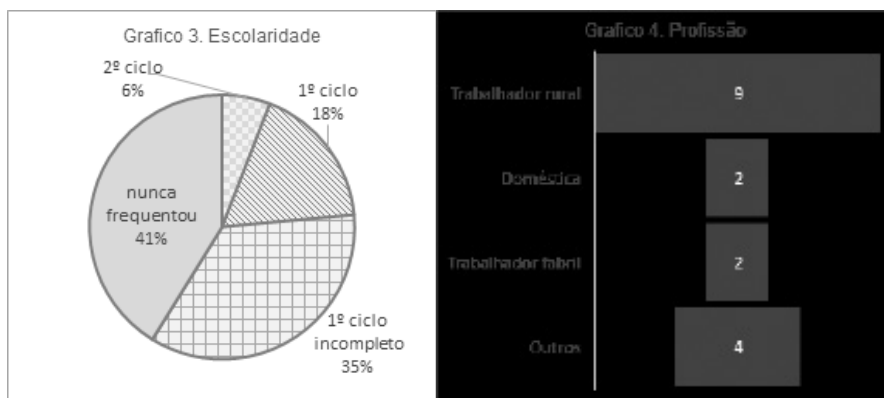
Fonte: Elaboração pelos autores





No que se refere às habilitações literárias verificámos que se trata de uma população com baixas habilitações sendo o grau máximo o 2º ciclo, apenas frequentado por 1 idoso (5,88%) e o 1º ciclo por 3 idosos (17,65%), estando a maioria – 76,47% – entre o 1º ciclo incompleto (6 idosos, 35,29%) e a não frequência de qualquer ciclo de estudo (7 idosos, 41,18%). Tendo em conta os Censos de 2011 sabemos que o maior peso de população sem nível de escolaridade concentra-se nas pessoas com 65 e mais anos (46%), tal como na nossa amostra.

Em relação à profissão a maioria dos entrevistados, 52,94% (9 idosos), são trabalhadores rurais, o que poderá estar relacionado com o facto destes idosos se encontrarem inseridos numa zona geográfica caracterizada pela ruralidade e onde há uns anos atrás o setor primário era o principal setor de atividade económica. Em segundo lugar surgem as profissões de doméstica e trabalhador fabril (2 idosos cada, 11,76% cada), mas salientamos que muitas mulheres apresentaram-se na entrevista como trabalhadoras rurais embora desenvolvem-se simultaneamente o trabalho doméstico.



Fonte: Elaboração pelos autores

No primeiro tema, a imagem da velhice, questionámos os idosos sobre “o que é para si a velhice?” e pedimos-lhes para referirem uma palavra que descrevesse a velhice.





A maioria dos idosos – 12 idosos, 70,58% – possui uma representação negativa da velhice associada à perda e à tristeza. Entre estes verificamos que 11 idosos (64,70%) considera que a velhice é tristeza ligada à incapacidade/impossibilidade, solidão e desprezo: “É triste ser velho” (E5); “É um pesadelo porque a velhice me tirou tudo o que tinha de melhor”(E10).; “A velhice é algo triste porque fiquei sozinho...” (E12); “É viver na solidão”(E12); “A velhice é viver sozinha. É solidão. É deixar de ter a casa cheia” (E13); “...passar muito tempo sozinha”(E16); “É ser desprezada pelos filhos...” (E16). “É querer fazer as coisas e não podemos trabalhar” (E2); “É a pior coisa que a gente tem porque perdemos as forças, perdemos tudo” (E3); “A velhice é querer fazer coisas e não poder...” (E9). A resignação está presente numa das respostas dadas, na qual a velhice é vista como o momento de se aguardar pela morte.

As respostas vão ao encontro das diversas pesquisas existentes, onde as limitações e declínio físico surgem como as principais perdas associadas ao envelhecimento (Costa e Campos, 2009; Sousa e Cerqueira, 2005). A velhice está para muitos idosos associada às perdas – perda do trabalho, dos amigos, do companheiro/a, etc. – mas também ao aumento das dificuldades no quotidiano, como refere Bosi (1983, p.37) “o velho sente-se um individuo diminuído, que luta para continuar a ser homem. O coeficiente de adversidade de coisas cresce: as escadas ficam mais duras de subir, as distâncias mais longas a percorrer”.

Ainda neste primeiro tema, pedimos aos idosos para nos dizerem qual era a palavra que para eles os fazia lembrar a velhice. As repostas estão interligadas com os dados anteriormente expostos, pelo que maioritariamente – 70,58%, 12 idosos – são apresentadas palavras com conotações negativas. Assim, a palavra mais sinalizada foi Solidão/Abandono (4 idosos, 23,53%), seguindo-se, no campo negativo, Tristeza (3 idosos, 17,65%), Sofrimento (2 idosos, 11,76%), Incapacidade, Medo e Morte (1 idoso cada, 5,88% cada). A imagem de apatia, tristeza e inutilidade pode ser corroborada nos diferentes estudos nos quais se associa o envelhecimento com o sentido de perdas das relações e laços familiares e capacidade de trabalho (Costa e Campos, 2009; Martins et al, 2009).

Encontramos na resposta à primeira questão uma resposta (5,88%) na qual consideramos existir um sentimento de negação: “Não aceito ser velha. A velhice é um estado de espírito que eu não quero aceitar” (E11). Segundo Neri e Freire (2000) existem discursos de negação que muitos velhos utilizam em expressões como a velhice não existe, ou a velhice está na cabeça de cada um, ou que a vida começa após os 40 anos. Esta ideia está presente também, como referem Santos e Almeida (2004) em discursos que tentam mostrar a ideia que o espírito pode



retardar a velhice. Estas são expressões utilizadas quotidianamente e que poderão ser uma negação e/ou uma forma de mitigar o desconforto causado pela ideia negativa que está presente na sociedade sobre o ser-se velho.

Verificamos, no entanto, que nem todos os entrevistados percebem a velhice dessa forma, existindo uma representação positiva dos idosos numa minoria, já que apenas 4 idosos (23,53%) responderam que a velhice relacionava-se com sentimentos de alegria: “Levo a vida a rir e a ver pessoas” (E1); liberdade: “A velhice é estar mais livre de tempo” (E4); paz: “É estar em paz...” (E8) e experiência: “A velhice é ter idade e já ter passado por muitas coisas” (E15). No que se refere à atribuição de uma palavra para caracterizar a velhice foram duas que surgiram com uma conotação positiva: Experiência/ Sabedoria (3 idosos, 17,65%) e Sossego/Paz (2 idosos, 11,76%). A relação entre a experiência e a sabedoria como ganho do processo de envelhecimento vai ao encontro dos resultados sobre as representações sociais do envelhecimento dos estudos de Teixeira et al (2007).

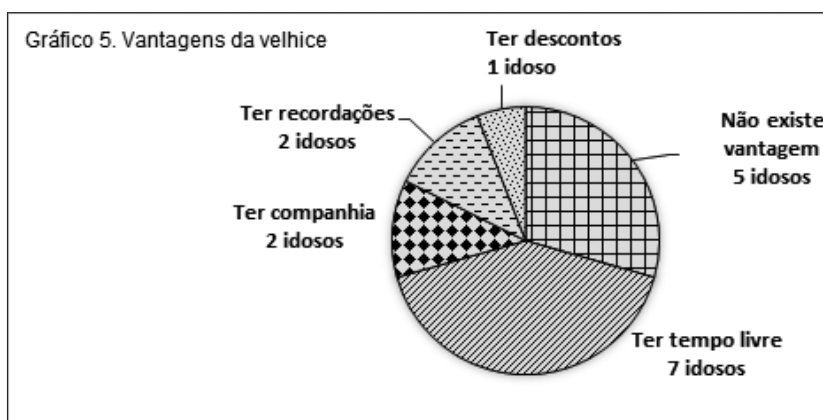
Quadro 1. Representações negativas e positivas da velhice

Representação negativa			
O que é para si a velhice	n.º respostas	Uma palavra que caracteriza a velhice	n.º respostas
Tristeza ligada a incapacidade/impossibilidade, solidão e desprezo	11	Solidão/Abandono	4
Resignação	1	Tristeza	3
Negação	1	Sofrimento	2
		Incapacidade	1
		Medo	1
		Morte	1
Total representação negativa	13		12
Representação positiva			
O que é para si a velhice	n.º respostas	Uma palavra que caracteriza a velhice	n.º respostas
Sentimentos de alegria e paz	2	Experiência/sabedoria	3
Sentimentos de liberdade	1	Sossego/paz	2
Experiência e sabedoria	1		
Total representação positiva	4		5

Fonte: Elaboração pelos autores



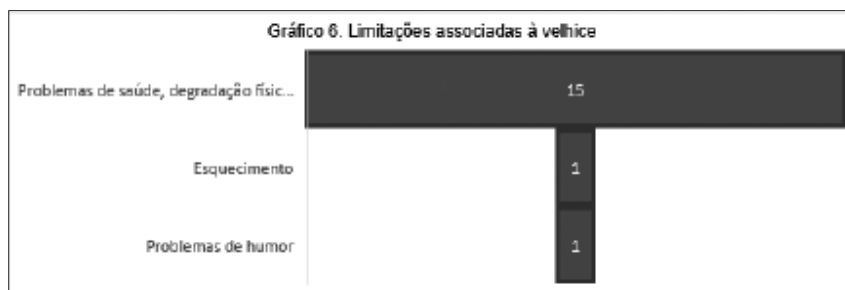
O segundo tema, concretizado por meio de duas questões, procurou conhecer as limitações e ganhos que os idosos consideram estar associados à velhice. No que se refere às vantagens de ser velho alguns consideram que não existe qualquer vantagem, já que se trata de um processo desagradável e negativo (5 idosos, 29,41%), os restantes 12 idosos apresentaram as seguintes vantagens: ter tempo livre para entre outras coisas acompanhar a família (7 idosos, 41,18%), ter companhia, nomeadamente no centro de dia (2 idosos, 11,76%), ter um conjunto de experiências e recordações do tempo vivido (2 idosos, 11,76%) e ter descontos (1 idoso, 5,88%).



Fonte: elaboração pelos autores

No que diz respeito às limitações ligadas à velhice verificamos que a maioria (15 idosos, 88,23%) consideram como principal limitação as questões relacionadas com problemas de saúde e, consequente, degradação física e dependência. Tal preocupação está presente nas seguintes narrações: "Doenças, operações a tudo e mais alguma coisa" (E3); "...Ter doenças" (E7); "Ter dores na coluna e pescoço e complicações a nível de bexiga e intestinos" (E8); "Querer andar e não poder por falta de força nas pernas e ouvir mal" (E2); "Dificuldade em andar muito tempo seguido" (E9); "Estar incapacitada, não ter força..." (E13). Outra das dificuldades/limitações apontadas relaciona-se com limitações cognitivas e psicológicas, nomeadamente o esquecimento ("Esquecimento, sentir a cabeça estranha...", E8) e o humor ("Aborrece-me com mais facilidade", E12).





Fonte: elaboração pelos autores

O aumento da esperança média de vida – visível na nossa amostra com uma idade média de 82 anos – traz consigo o aumento de períodos de incapacidade e a maior incidência de doenças não transmissíveis. Para além disso, sabemos que a pluripatologia é um dos problemas associados ao envelhecimento, como nos recorda Machado (2009, p.128) os idosos em Portugal têm “(...) em média 5,6 patologias e consome sete medicamentos por dia entre prescritos, naturais ou não convencionais”. Esta situação poderá explicar o facto de a quase totalidade dos idosos concordar que os problemas de saúde são o principal problema e limitação do envelhecimento.

O terceiro tema, associado à qualidade de vida, demonstrou que os idosos consideram que a qualidade de vida esta associada a vários fatores como²: ter companhia e apoio dos filhos (15 respostas), ter saúde e acesso aos cuidados de saúde (10 respostas), frequentar o centro de dia e fazer atividades (4 respostas), ter acesso a diversos cuidados (alimentação, vestuário, companhia, etc.) (4 respostas), ter boa disposição (3 respostas), ter ocupação (3 respostas), ter dinheiro e ter quem se preocupe (2 resposta cada), ir à igreja e ter paz/sossego (1 resposta cada).

² Categorizadas a partir das respostas dada nas entrevistas.





Quadro 2. A qualidade de vida na velhice

Qualidade de vida na velhice é	Nº. de respostas
ter companhia e apoio dos filhos	15
ter saúde e acesso aos cuidados de saúde	10
frequentar o centro de dia e fazer atividades	4
ter acesso a diversos cuidados (alimentação, vestuário, companhia, etc.)	4
ter boa disposição	3
ter ocupação	3
ter dinheiro	2
ter quem se preocupe	2
ir a igreja	1
ter paz/sossego	1

Fonte: Elaboração pelos autores

Esta diversidade das repostas demonstra o carácter polissémico do conceito de qualidade de vida e reflete os conhecimentos, experiências e valores individuais e coletivos. Tendo em conta esta subjetividade os autores Coutinho, Franken e Ramos (2007) consideram que muitas vezes a qualidade de vida não é um reflexo das condições objetivas da vida, mas sim da avaliação que cada um faz dessas condições. Nesse sentido, na avaliação dos idosos entrevistados verificamos que a maioria deu importância a elementos subjetivos e não materiais, como o afeto, a companhia e, simultaneamente, a questões objetivas como a saúde e acesso aos cuidados médicos.

Conclusão

É possível constatar que tanto na perceção sobre o que é a velhice como na atribuição de uma palavra que caracterizasse a mesma, a maioria dos idosos demonstraram possuir uma representação negativa da velhice.

Provavelmente a representação negativa da velhice e do ser velho que os idosos entrevistados apresentaram relaciona-se com os constructos sociais existentes nos grupos sociais onde se inserem. De facto, e segundo Neri (1993), o desconhecimento da velhice leva a perceções que incentivam e contribuem a propagação de estereótipos e preconceitos.

Palacios (2004), chama a atenção para o paralelismo semântico com a utilização de palavras como terceira idade, idade madura, entre outros, para





apaziguar e suavizar o impacto que a palavra velho e velhice causa em nós. Essa alteração na nomenclatura “(...) faz desaparecer a alusão direta a vocábulos tão semanticamente marcados como velho, senilidade e envelhecimento” (p.4). Aliás existe na atualidade uma contradição uma vez que permanecem os estereótipos negativos na representação social sobre a velhice, que a associam à ideia de vulnerabilidade, senilidade, dependência, mas, em simultâneo, os discursos da comunicação social que associados às políticas nacionais e internacionais nesta área apresentam o envelhecimento envolto em estereótipos positivos de saúde, desporto, envelhecimento ativo e com qualidade de vida. Basta darmos uma vista de olhos pelos anúncios televisivos ou pelas publicidades que apresentam as respostas sociais para esta população.

A noção de velhice associada à debilidade, solidão e sofrimento pode deixar-nos pistas sobre a necessidade de revisão da compreensão social da velhice e das políticas associadas. Mas a representação social do envelhecimento, da velhice e do velho não é imutável e definitiva, nem para um determinado grupo social, nem para os indivíduos isoladamente, já que se trata de uma construção social, histórica, económica, política. Embora este estudo seja limitativo e, por isso, não permita elaborar considerações generalistas, esperamos contribuir para a compreensão da perceção existente sobre a velhice e desse modo transformar os estereótipos negativos, (re) construindo a imagem de e sobre os idosos.

Referências bibliográficas

- BERGER, L. (1995). Cuidados de enfermagem em gerontologia. In L. Berger & D. Mailloux-Poirier, *Pessoas idosas: uma abordagem global: processo de enfermagem por necessidades* (pp. 11-19). Lisboa: Lusodidacta.
- BOSI, E. (1983). *Memória e sociedade: lembranças de velhos*. 2ª edição. São Paulo: T.A. Queiroz Editor.
- CALDAS, C.P. (2007). Quarta idade: a nova fronteira da Gerontologia. In M. P. Netto, *Tratado de gerontologia* (pp.163-173). 2ª edição. São Paulo: Atheneu.
- COSTA, F.G. & CAMPOS, P.F. (2009). Representações sociais da velhice, exclusão e praticas institucionais. *Revista Eletrônica de Psicologia e Políticas Públicas*, 1(1), 101-113.
- COUTINHO, M. L. & FRANKEN, I.; RAMOS, N. (2007). Migração e qualidade de vida. In E.C. Krutzen & S. Vieira (org), *Psicologia social, clínica e saúde mental* (pp. 160-179). João Pessoa, PB: Universidade UFPB.





- ISS. IP (2016). *Idosos*. Disponível em <http://www.seg-social.pt/idosos>
- MACHADO, M. C. (2009). Envelhecimento e políticas de saúde. In Fundação Calouste Gulbenkian (org). *O tempo da vida* (pp. 125-133). Cascais: Princípiã.
- MARTINS, C. R. M., CAMARGO, B. V., & BIASUS, F. (2009). Representações sociais do idoso e da velhice de diferentes faixas etárias. *Universitas Psychologica*, 8(3), 831-847.
- MARTINS, R.; RODRIGUES, M. L. (2004). Estereótipos sobre idosos: uma representação social gerontofóbica”. *Educação, ciência e tecnologia*, 29, 249-254.
- MOSCOVICI, S. (2005). *Representações sociais: investigações em psicologia social*. Rio de Janeiro: Vozes.
- NERI A. L. (1993). *Qualidade de vida na idade madura*. Campinas: Papirus.
- NERI, A. L. & FREIRE, S. A. (orgs) (2000). *E por falar em boa velhice*. Campinas: Papirus.
- PALACIOS, A. (2004). “Velhice, palavra quase proibida; terceira idade, expressão quase hegemônica: Apontamentos sobre o conceito de mudança discursiva na publicidade brasileira”. In Comunicação apresentada no *XX Encontro da Associação Portuguesa de Linguística*, Lisboa.
- POIRIER, J.; CLAPIER-VALLADON, S. & RAUBAUT, P. (1999). *Histórias de Vida. Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora.
- QUIVY, R. & CAMPENHOUT, L. (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 3ª Edição. Lisboa: Edições Gradiva.
- RODRIGUEZ, A (1996). Dimensiones Psicosociales de la Vejez. In Buendía (org.) *Envejecimiento y psicología de la Salud* (pp.53-68). Madrid: Siglo XXI.
- SANTOS, V. B.; TURA, L. R. & ARRUDA, A. S. (2013). As representações sociais da «pessoa velha» construída por idosos. *Saúde & Sociedade*, 22(1), 138-147.
- SANTOS, M. S. & ALMEIDA, A. O. (2004). Práticas sociais relativas ao idoso. *Temas de psicologia*. 10(3), 221-228.
- SOUSA, L. & CERQUEIRA, M. (2005). As imagens da velhice e, diferentes grupos etários: um estudo exploratório na população portuguesa”. *Kairós*, 8(2), 189-206.
- TEIXEIRA, M.V. et. al. (2007). Envelhecimento e Rejuvenescimento: um estudo de representação social”. *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*, 10(1), 49-71.
- VELOZ, M.T; NASCIMENTO-SCHULEZ, C.-M. & CAMARG, B. C. (1999). Representações sociais do envelhecimento. *Psicologia: Reflexão e crítica*, 12(2), 479-501.



O ESTATUTO BRASILEIRO DO IDOSO E A (IN)EXISTÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O ENVELHECIMENTO PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS BRASILEIRAS

Juliete Prado de Faria¹

Universidade Federal de Goiás, Brasil

Adegmar José Ferreira²

Universidade Federal de Goiás, Brasil

Resumo

Essa pesquisa trata do tema do envelhecimento com foco nas comunidades quilombolas no Brasil, do ponto de vista jurídico e social. As comunidades quilombolas são definidas pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, parte da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) como “remanescentes de quilombos”. No entanto, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) define essas comunidades como “povos tribais”, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial (OIT, 1989). E o Decreto 6040/2007 os define como povos e comunidades tradicionais, grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem

¹ Pesquisadora. Bolsista CAPES. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário na Universidade Federal de Goiás, Brasil. Advogada popular. julietepradoadv@gmail.com

² Juiz de Direito. Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Brasil. Professor titular no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, Brasil. adegmarjferreira@uol.com.br





como tal, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007). Essas comunidades são compostas por pessoas sob a égide do ordenamento jurídico brasileiro, mas possuem características específicas e necessitam de políticas públicas direcionadas. São grupos que enfrentam uma diversidade de conflitos, um deles sobre a questão do envelhecimento e a ausência de políticas públicas especificamente direcionadas aos seus territórios e modos próprios de vida. Nesse sentido, o Estatuto brasileiro do Idoso (Lei 10741/2003) estabelece uma série de direitos aos idosos, porém, sem qualquer referência específica a essas comunidades, não existindo no âmbito federal nenhuma política pública que trate especificamente do envelhecimento dos povos que vivem nessas comunidades (BRASIL, 2003). Diante disso, o objetivo dessa pesquisa é analisar o envelhecimento dos quilombolas e seus direitos enquanto idosos, diante dessa ausência de atuação estatal dentro dessas comunidades e seus impactos para esses povos. A metodologia utilizada é a dialética marxista, com olhar crítico da realidade social. A pesquisa é teórica, com revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Envelhecimento; Comunidades Quilombolas; Estatuto do Idoso; Direitos Humanos.

1. Introdução

A formação da sociedade brasileira, de seu espaço agrário e urbano, foi marcada pela escravização dos negros africanos na colonização. Numa fase que podemos chamar de pré-capitalista, os negros escravizados eram submetidos às piores formas de tratamento e exploração, como mão de obra. Numa condição de propriedade, o escravizado era visto como *coisa* e suas subjetividades foram ignoradas (Gorender, 2016).

No entanto, os negros escravizados resistiram. Uma das principais formas de resistência foi a formação dos quilombos. As mulheres e homens escravizados fugiam da exploração e criavam, dentro das matas, seu próprio modo de viver (Silva, G. S.; Silva, V. J., 2014).

Sobre o assunto, Tárrega (2018, p. 121) nos ensina:

O homem e a mulher escravizados foram convocados a reconfigurar suas vidas e a recriar modos de existência como resposta à própria continuidade do existir, e





o fizeram a partir de uma integração com a natureza. Criaram modos de existir e estratégias de sobrevivência ligadas à terra e às suas potencialidades, que perduram até hoje.

As comunidades quilombolas exercem um papel de resistência na atualidade, uma vez que os pertencentes a essas comunidades mantêm, sobretudo por meio de sua manutenção no território, tradições, crenças, saberes, religiões e outros traços de seus antepassados (Silva, G. S.; Silva, V. J., 2014).

Nesse sentido, Reis e Gomes (1996, p. 9) afirmam:

Onde houve escravidão houve resistência. E de vários tipos, mesmo sob a ameaça do chicote, o escravo negociava espaços de autonomia com os senhores ou fazia corpo mole no trabalho, quebrava ferramentas, incendiava plantação, agredia senhores e feitores, rebelava-se individual ou coletivamente. Houve, no entanto, um tipo de resistência que poderíamos caracterizar como a mais típica da escravidão- e de outras formas de trabalho forçado. Trata-se da fuga e formação de grupos de escravos fugidos. A fuga nem sempre levava à formação desses grupos. Ela podia ser individual ou até grupal, mas os escravos terminavam procurando se diluir no anonimato da massa escrava e de negros livres.

Portanto, os negros são sujeitos que sempre, desde à época da colonização, exerceram um papel primordial na formação da sociedade brasileira, sendo relevante os estudos sobre a violação de seus direitos, tendo em vista que sempre foram uma classe massacrada pelo Estado.

As comunidades quilombolas sofrem com diversos conflitos dentro de seus territórios, sendo a questão do envelhecimento pouco discutida de forma específica.

Nessa toada, o objetivo geral da pesquisa é analisar o envelhecimento dos quilombolas e seus direitos enquanto idosos, diante dessa ausência de atuação estatal dentro dessas comunidades e seus impactos para esses povos.

Diante disso, questiona-se: O Estado brasileiro desenvolve, no âmbito federal, políticas públicas específicas para tratar do envelhecimento dos pertencentes a comunidades quilombolas? Quais os possíveis impactos da (in) existência dessas políticas?

Como hipóteses, têm-se o Estado brasileiro como potencial violador de direitos humanos dessas comunidades, principalmente no que se refere a ausência de políticas públicas direcionadas ao envelhecimento.





Tal ausência gera uma série de impactos negativos no seio das comunidades quilombolas, sobretudo a negação dos direitos previstos no Estatuto Brasileiro do Idoso.

Nesse sentido, a problemática gira em torno das comunidades quilombolas no Brasil, enquanto sujeitos de direitos, numa perspectiva pluralista e multicultural de direitos humanos, de acordo com a teoria multicultural dos direitos humanos, de Boaventura de Sousa Santos.

Como objetivos específicos, pretende-se: a) traçar um panorama histórico sobre as comunidades quilombolas no Brasil; b) tratar a questão do envelhecimento, com foco nas comunidades quilombolas; c) analisar o Estatuto Brasileiro do Idoso e os principais direitos das comunidades quilombolas; d) identificar a existência de políticas públicas brasileiras, de âmbito federal, direcionadas às comunidades quilombolas quanto ao envelhecimento e aos direitos estabelecidos no Estatuto Brasileiro do Idoso.

A pesquisa é desenvolvida numa ótica de reflexão do direito pela crítica da realidade, fazendo uso do raciocínio dialético, no sentido marxiano de que o pensamento e o universo se encontram em permanente mudança. Essa forma de raciocínio determina-se pela mudança das coisas, que são transformadas pelas lutas e contradições (GUSTIN; DIAS, 2010).

O problema será abordado em seu contexto histórico, econômico, social e cultural, compreendendo uma perspectiva pluralista, a partir dos referenciais teóricos adotados.

2. As comunidades quilombolas brasileiras e o envelhecimento

2.1. Breve Histórico sobre as Comunidades Quilombolas

A escravidão significou uma das mais cruéis formas de submissão do trabalho humano, condição que negava aos africanos escravizados, além da liberdade, o mínimo de dignidade humana. O escravo era considerado propriedade, uma *coisa*, alienável e sem direitos, objeto de comercialização, uma mercadoria (Gorender, 2016).

Nesse sentido, o Estado foi avalista do sistema escravocrata, sendo responsável por cuidar pela manutenção do regime. Quando o país estava sob o domínio da Coroa Portuguesa, esta era beneficiária do regime escravocrata e protegia os traficantes negreiros, quando no Brasil Império, o Estado era mantenedor da escravidão (Gorender, 1990).





Nessa linha, o Estado tomava medidas para a manutenção da ordem escravocrata, sobretudo na tentativa de acabar com os quilombos, que eram ameaça constante contra o regime. Nas palavras de Gorender (1990, p. 40):

As autoridades do Estado, fossem as da Coroa lisboeta como as da Corte imperial do Rio de Janeiro, não se iludiam quanto a hostilidade do escravo. Embora todo plantador disputasse de força privada para reprimir os cativos no dia-a-dia, o Estado concentrava contingentes militares para dar conta daquelas manifestações de rebeldia mais ameaçadoras, como os grandes quilombos e os levantes insurreccionais. Quando o reclamavam as circunstâncias, leis de severidade extrema eram postas em vigor, como a da marcação a ferro quente a mutilação de escravos fugitivos (alvará real de 3 de março de 1741) ou da pena de morte sentenciada em julgamento sumário e sem apelação para escravos que matassem o ferissem senhores, seus parentes e feitores (lei imperial de 10 de junho de 1835).

No entanto, o negro escravizado nunca esteve inerte a essa submissão escravocrata. Pelo contrário, diversas eram as formas de reação e resistência do povo negro ao regime escravocrata brasileiro, dentre elas, a formação dos quilombos, locais ocupados pelos negros que fugiam do regime escravocrata e buscavam seus próprios modos de vida e liberdade.

Podemos dizer que a resistência do povo negro por meio da formação de quilombos, foi fator determinante na luta pela abolição da escravatura, porque além de representar a redução da mão de obra que mantinha o regime, pressionava as autoridades e, sobretudo, gerava alto custo monetário com vigilância dos escravizados, para que não fugissem, e para a tentativa de destruição desses locais de refúgio.

Sobre a questão da vigilância, Gorender (2016, p. 101) corrobora a nossa visão:

O alto custo de vigilância tem caráter estrutural na produção escravista. Embora seja um falso gasto de produção, não pode ser dispensado. Constitui um custo fixo a ser incorporado ao custo final. Não se trata aí de despesas com o aparelho repressivo do Estado, financiadas por via fiscal, mas de gastos privados. As particularidades e a extremação do custo de vigilância no regime escravista diferenciam-no do custo de vigilância em outros modos de produção.

Pensando por esse lado, a formação dos quilombos abalou o sistema de produção escravista, principalmente sob o ponto de vista econômico. Além dos gastos com vigilância e tentativas de destruição dos quilombos, que geravam



altos custos privados, o regime escravista também passou a ter gastos com os *capitães do mato*, homens que trabalhavam na captura de negros escravizados fugidos. Esses custos eram altos, tendo em vista que os *capitães do mato* formavam um regime próprio, inclusive com hierarquia interna: soldado, cabo, capitão, sargento-mor e capitão-mor do mato, exigindo dos proprietários de escravos o pagamento, denominado de *custo de tomadia* (Gorender, 2016).

Além disso, no século XIX, com a criação da imprensa, agregou-se o custo com os anúncios de jornais na busca por negros fugidos. E a própria punição por açoites e outros meios representava prejuízos aos “donos de escravizados”, uma vez que se manifestava na perda de dias de trabalho (Gorender, 2016).

Desse modo, a resistência negra foi fator essencial e determinante na abolição da escravatura, sendo a formação dos quilombos, hoje comunidades quilombolas, símbolo primordial da luta pela liberdade e dignidade dos negros escravizados no Brasil.

No entanto, os quilombos são atuais, tendo em vista que os descendentes de negros escravizados se mantiveram nesses espaços, preservando sua cultura, identidade e modos de vida. Conforme nos ensina Tárrega (2018, p. 133):

A escravidão no Brasil é a mais duradoura do continente. E dela restaram as resistências que nunca desapareceram do cenário brasileiro, sejam elas no campo cultural, no religioso ou nos quilombos. Os traços da resistência à escravização perduram no Negro brasileiro, nos quilombos e nos diversos territórios constituídos por força da exclusão e da resistência. Os parcos reconhecimentos de direitos desses povos é consequência dessa força perene de luta e perseverança. Os quilombos, assim como os terreiros, as terras de santos, são a resistência viva.

Tanto é que a Constituição Federal brasileira de 1988 reconheceu o direito ao território das comunidades quilombolas, as quais chamou de “remanescentes de quilombos”, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Brasil, 1988).

2.2. Comunidades Quilombolas e o Envelhecimento

Os idosos eram 4,1% da população brasileira no ano de 1940, mas em 2010 já eram 10% e estima-se que até o ano de 2050 serão 29,8% (IBGE, 2010). Nesse sentido, a questão do envelhecimento é um tema global e um grande desafio para o Brasil.

As Comunidades Quilombolas se inserem na condição de vulnerabilidade, sobretudo por conta das desigualdades sociais e do racismo no Brasil, além





de muitas vezes essas comunidades não terem acesso nem mesmo a condições básicas de saúde (Silva, 2013).

O Governo Federal, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, reconheceu essa vulnerabilidade e criou a Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial, visando garantir e ampliar o acesso da população negra rural, sobretudo os quilombolas, às ações e serviços de saúde. A criação dessa secretaria foi um avanço quanto às políticas públicas direcionadas a Comunidades Quilombolas.

No entanto, atualmente a referida Secretaria está sob o comando do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, num Governo que apresenta um discurso contrário aos direitos das comunidades quilombolas, sobretudo porque o referido Governo cogitou extinguir a Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial no início de seu mandato.

A partir do ano de 2003, foram criadas diversas políticas públicas para quilombolas, como o Programa Brasil Quilombola e a Agenda Social Quilombola, que inclusive tratava da questão dos direitos sociais, dentre eles os direitos dos idosos. Porém, na atualidade brasileira, em âmbito geral, não existem políticas públicas específicas para a questão do envelhecimento das comunidades quilombolas. O que se nota é uma desarticulação em relação ao tema.

Sobre o assunto, uma nota da CUT – Central Única dos Trabalhadores, retrata bem a situação (Brasil, 2018):

Depois de 14 anos de avanços significativos, conquistados com intensa luta durante os governos democráticos e populares do PT, e dos muitos retrocessos impostos pelo governo ilegítimo de Michel Temer à população negra no Brasil a partir de 2016, parece não ter limites o avanço da direita racista em nosso País. Poucos dias antes de assumir o poder, o novo governo já antecipa o que se esperava de Jair Bolsonaro: um novo e duro golpe contra os direitos humanos em geral e especialmente contra os direitos dos negros com a já anunciada extinção da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a SEPPIR. O início do processo de tomada de consciência, do reconhecimento da dívida histórica do Brasil com sua população negra e a construção de uma nova realidade que emergiu dos governos Lula e Dilma mostraram ao Brasil e ao mundo a decisão de fortalecer a participação de homens e mulheres negros, antes invisíveis, na vida e no debate sobre o que somos e o que queremos para nosso país. Após o impeachment de Dilma Rousseff, a extinção do Ministério da Igualdade Racial pelo governo de Michel Temer foi parte natural do processo de desconstrução e de volta ao status quo, tentando colocar a população negra “de volta ao seu devido lugar”, sem respeito, sem a garantia de defesa institucional de seus





direitos, sem fóruns de debate e representação social, sem justiça social e sem voz como cidadãos de direito e de fato.

As declarações racistas e preconceituosas de Jair Bolsonaro e a postura omissa de sua futura Ministra das Mulheres, Família e Direitos Humanos bem mostram o que espera pela população negra a partir de 2019: MUITA LUTA!

Os negros e negras brasileiros têm mais de 500 anos de experiência em lutar por seus direitos. Nunca abriram mão da luta, nunca desistiram frente aos açoites, às degradações e às injustiças ao longo de muitos séculos e não será agora que se deixarão abater!

Ao mesmo tempo em que repudia veementemente a forma como a questão da população negra foi conduzida pelo governo Temer e reconhecendo que as dificuldades se aprofundarão no governo Bolsonaro, a CUT assume o desafio de continuar à frente na organização da defesa da causa negra e da resistência contra todo tipo de violação aos direitos de todos os humanos, como bem proclama há 70 anos a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Trabalhadores e trabalhadoras, homens e mulheres, crianças, jovens e idosos, negros e negras do Brasil, a luta não começa agora, ela começou há mais de 500 anos.

Vamos seguir juntos, mostrando força, garra e determinação em lutar pelos nossos direitos.

UNIÃO, ORGANIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO POR UM PAÍS MAIS JUSTO, MENOS DESIGUAL E SEM RACISMO!

São Paulo, 13 de dezembro de 2018.

Direção Executiva, CUT Nacional

Desse modo, consideramos a urgência do debate em relação às políticas públicas para comunidades quilombolas, sobretudo quanto à questão do envelhecimento e dos direitos previstos no Estatuto Brasileiro do Idoso, tema que será tratado a seguir.

3. O estatuto brasileiro do idoso e os direitos das comunidades quilombolas

Antes de começar a discorrer sobre os direitos previstos no Estatuto Brasileiro do Idoso (Lei 10.741/2003), é importante tratar do direito das Comunidades Quilombolas ao território, mesmo que de forma breve. Isso porque a garantia ao território para esses povos representa o seu mínimo existencial, ou





seja, sem o território não é possível pensar nos demais direitos das Comunidades Quilombolas.

Sobre a questão, Tárrega (2018, p. 146) nos ensina:

O Brasil tratou da questão quilombola, diretamente, depois da promulgação da Constituição de 1988, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e nos artigos 215 e 216 do próprio texto. O assunto foi regulamentado em Constituições Estaduais que reconhecem aos remanescentes dos quilombos a propriedade de suas terras. Assim as Constituições do Pará (Art. 232), de Mato Grosso (Art. 251 e 33 do ADCT), da Bahia (Art. 51), do Maranhão (Art. 229 do ADCT) e de Goiás (Art. 16 do ADCT).

O direito ao território, previsto no artigo 68 do ADCT, representa enorme avanço no que se refere à conquista de direitos por parte do movimento negro, que muito lutou durante o processo constituinte. No entanto, interesses econômicos e políticos, num verdadeiro jogo de poder, ocasionam diversos conflitos e geram entraves à demarcação dos territórios para esses povos. Na maioria das vezes é muito difícil o processo de manutenção do povo quilombola em seus territórios (Dias, 2016).

O sistema jurídico brasileiro está pensado no sentido de manter o modo de produção capitalista, apesar de a Constituição de 1988 reconhecer o direito das Comunidades Quilombolas ao território, todo o sistema está montado no sentido de negar-lhes esse direito, em nome do desenvolvimento capitalista, no modelo eurocêntrico, que nega as pluralidades (Souza Filho, 2016).

A Carta Maior também traz direitos visando a proteção do idoso. Nesse sentido, o Estatuto do Idoso foi criado para trazer uma série de direitos às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, com o objetivo de dar-lhes proteção integral, preservar a sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, garantindo-lhes liberdade e dignidade (Brasil, 2003).

Esses direitos são de responsabilidade da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público. Vários fatores influenciam na concretização desses direitos, sobretudo a questão das desigualdades sociais, aspectos previdenciários e de saúde. No caso de Comunidades Quilombolas, entra também o fator interesse político e econômico.





4. A (in)existência de políticas públicas sobre o envelhecimento das comunidades quilombolas no Brasil

Conforme já exposto, apesar de existir uma Secretaria de Promoção de Igualdade Racial, que vem sendo ameaçada de extinção, vivemos na atualidade situação de grande receio quanto à continuidade dessas políticas e à (in) existência de políticas públicas voltadas especificamente para tratar da questão do envelhecimento das Comunidades Quilombolas, sobretudo as rurais.

As Comunidades Quilombolas são sujeitos de direito, que vêm lutando para terem seus direitos reconhecidos e por melhores condições de vida e saúde. A partir da década de 30 iniciou-se no Brasil uma onda de movimentos sociais de reivindicação de direitos para a população negra no país, pressionando o Estado a tomar medidas para garantir-lhes seus direitos e melhor qualidade de vida.

Nesse contexto, no ano de 2003 foi criada a Secretaria de Promoção de Igualdade Racial e dentro dela a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, com vista à concretização desses direitos. No entanto, a realidade dos idosos nas Comunidades Quilombolas nos mostra uma enorme dificuldade no acesso a serviços básicos de saúde (Santos *et al*, 2016).

A partir daí, foi criado o Programa de Atenção à Saúde da Pessoa Idosa e Envelhecimento, para tratar da questão do envelhecimento de populações negras. Esses passos foram muito importantes na concretização de direitos dos idosos negros, atingindo também os idosos pertencentes às Comunidades Quilombolas. No entanto, representam ações tímidas em relação às necessidades desses povos.

Questões como aspectos ambientais dos locais de moradia, muitas vezes com a inexistência de saneamento básico, qualidade inadequada de higiene e ausência de tratamento da água, além da deficiência na assistência à saúde, ausência de transporte, condições econômicas e educacionais, são fatores relevantes quando se trata do envelhecimento das pessoas pertencentes às Comunidades Quilombolas (Santos *et al*, 2016).

Nesse ponto, é importante frisar que esses povos possuem culturas e modos de vida diferenciados, portanto merecem também um modo diferente de tratamento, que respeite seu modo de vida e acompanhe seus conflitos e dificuldades.

A formação da América Latina baseou-se no ideário europeu, branco e colonizador e de desvalorização da cultura negra, seus modos de manifestação, saberes e tradições. Desse modo, esses povos foram subalternizados durante toda a história e são até hoje (Soares; Nunes, 2016).





A Convenção 169 da OIT veio reconhecer o direito dessas comunidades à autodeterminação e daí se traçam diversas discussões acerca de se reconhecer os pluralismos jurídicos existentes no Brasil. Mas, o ponto principal aqui é que o Estado tem a responsabilidade de zelar pela garantia dos direitos dos idosos, mas que ainda não alcança efetivamente os idosos pertencentes as Comunidades Quilombolas.

Mesmo com as tímidas, não se nega que foram um avanço, políticas criadas a partir de 2003, os conflitos e dificuldades de acesso a direitos por essas comunidades é muito grande. Ainda se vê um longo caminho pela frente numa luta travada entre povos tradicionais e capital, tendo o Estado como um defensor e mantenedor da ordem capitalista, muitas vezes em detrimento dos direitos dessas comunidades.

5. CONCLUSÃO

As comunidades quilombolas são definidas pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, parte da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) como “remanescentes de quilombos”. No entanto, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) define essas comunidades como “povos tribais”, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial.

E o Decreto 6040/2007 os define como povos e comunidades tradicionais, grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Essas comunidades são compostas por pessoas sob a égide do ordenamento jurídico brasileiro, mas possuem características específicas e necessitam de políticas públicas direcionadas. São grupos que enfrentam uma diversidade de conflitos, um deles sobre a questão do envelhecimento e a ausência de políticas públicas especificamente direcionadas aos seus territórios e modos próprios de vida.

Nesse sentido, o Estatuto brasileiro do Idoso (Lei 10741/2003) estabelece uma série de direitos aos idosos, porém, sem qualquer referência específica a essas comunidades, não existindo no âmbito federal nenhuma política





pública que trate especificamente do envelhecimento dos povos que vivem nessas comunidades.

Existe a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, mas que inclusive está ameaçada de ser extinta pelo atual governo. Nesse toar, o Estado brasileiro tem potencial de violador de direitos humanos dessas comunidades, principalmente no que se refere a ausência de políticas públicas direcionadas ao envelhecimento.

Tal ausência, gera uma série de impactos negativos no seio das comunidades quilombolas, sobretudo a negativa dos direitos previstos no Estatuto Brasileiro do Idoso. Nesse sentido, a problemática gira em torno das comunidades quilombolas no Brasil, enquanto sujeitos de direitos, numa perspectiva pluralista e multicultural de direitos humanos, de acordo com a teoria multicultural dos direitos humanos, de Boaventura de Sousa Santos.

Nessa perspectiva, essas Comunidades devem ser tratadas com respeito a suas diferentes formas de viver, tradições, identidade, cultura e saberes, para que seus direitos humanos sejam respeitados. No entanto, o que se nota é que o Estado brasileiro passou por um avanço entre 2003 e 2013, quanto a políticas públicas para populações negras, mas que a partir de 2013, sobretudo após o golpe de 2016 e desmanche dessas políticas por parte do presidente que assumiu à época, continuado pelo atual governo, demonstram que o Brasil está longe de concretizar os direitos dos pertencentes as Comunidades Quilombolas, sobretudo quanto ao envelhecimento e concretização dos direitos previstos no Estatuto do Idoso.

Referências bibliográficas

ARRUTI, J. M. (2009). Políticas Públicas para quilombos: terra, saúde e educação. In R. Heringer & M. Paula, *Caminhos Convergentes: Estado e Sociedade na Superação das Desigualdades Raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Actionaid e Fundação Heinrich Boll.

CUT repudia ideia de Bolsonaro de acabar com políticas de igualdade racial. (2018) In Rede Brasil Atual. Recuperado de <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2018/12/cut-repudia-ideia-de-bolsonaro-de-acabar-com-politicas-de-igualdade-racial>.

GOENDER, J. (2016). *A Escravidão Reabilitada*. São Paulo: Ática.

GOENDER, J. (2016). *Escravidão Colonial*. São Paulo: Expressão Popular.

REIS, J. J., & GOMES, F. S. (Org.). (1996). *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.





SANTOS, B. S. (2001). Para uma Concepção Multicultural dos Direitos Humanos. *Revista Contexto Internacional*, 23, 7-34.

SANTOS, V. C.; SANTOS, V. S.C.; BOERY, E. N.; PEREIRA, R.; ROSA, D. O. S.; VILELA, A.B.A.; ANJOS, K. F. & BOERY, R. N. S. O. (2016). Condições Socioeconômicas e de Saúde Associadas à Qualidade de Vida de Idosos Quilombolas. *Revista Texto Contexto Enferm*, 25, 3-9.

SILVA, G. S., & SILVA, V. J. (2014). Quilombos Brasileiros: Alguns Aspectos da Trajetória do Negro do Brasil. *Revista Mosaico*, 7, 191-200.

SILVA, C. M. (2013). *Idosos Remanescentes de Quilombos do Município de Alcântara – MA* (Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Maranhão, Brasil). Recuperado de: <http://tedebc.ufma.br:8080/jspui/bitstream/tede/1052/1/CLEIDSON%20MORAIS%20SILVA.pdf>

TÁRREGA. M. C. V. B. (2018). Direito, Devir Negro e Conflito Ecológico Distributivo. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás*, 42, 120-140.





AS ALTERAÇÕES SOCIAIS, EM ESPECIAL RELATIVAMENTE AO ENVELHECIMENTO, E O NOVO PARADIGMA DA RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS

Manuel Eduardo Bianchi Sampaio¹
Comissão de Proteção ao Idoso

Resumo

O autor analisa as alterações sociais, a sua influência na natureza dos litígios e as modificações que provocaram no sistema de justiça. O modelo tradicional era a litigiosidade nuclear, com um sistema de justiça centrado na via clássica. Com as alterações sociais dos anos setenta, oitenta e noventa do século passado, surgiram os litígios de baixa densidade. Estes litígios levaram a uma evolução do sistema de justiça com a consagração da conciliação enquanto elemento essencial do sistema e o reconhecimento efetivo dos mecanismos de resolução alternativa de litígios, sendo o mais relevante a mediação. Com as recentes alterações demográficas, principalmente no que respeita ao envelhecimento, surgiu um novo tipo de litígios, que designamos de litígios de densidade nula, e um novo paradigma da resolução de litígios. Os litígios relativos a relações familiares são particularmente adequados para a mediação. Os litígios de densidade nula representam um desafio para o sistema de justiça, com a necessidade de uma decisão partilhada com outros técnicos. O relatório social, elaborado pelos técnicos sociais, e os relatórios médicos são elementos conformadores da decisão. Estes técnicos passaram de auxiliares do sistema de justiça a verdadeiros protagonistas numa comunidade de trabalho com o tribunal.

¹ Juiz de Direito, Mestrado em Direito dos Contratos e da Empresa, Pós-Graduação em Direito Europeu, Curso de Especialização em Direito Europeu, sócio fundador da Comissão de Proteção ao Idoso.





Palavras chave: Alterações sociais; envelhecimento; litígios de densidade nula; mediação; novo paradigma da resolução de litígios; relatório social.

Compreende-se, pois, que a aceleração do processo histórico se repercute no direito. E que este procure encontrar medidas para combater os riscos e incertezas inerentes à marcha do tempo.

ANTÓNIO PINTO MONTEIRO
Colóquio de Resolução Alternativa de Litígios de Consumo –
Universidade de Coimbra (2016)

I

O modelo tradicional de intervenção dos tribunais assenta num litígio entre partes com posições antagónicas². Estes litígios são designados habitualmente de litigiosidade nuclear. As partes expõem as suas posições, apresentam os respetivos meios de prova e o tribunal decide, atribuindo razão a uma parte em detrimento da outra. O processo civil é estruturado a partir deste modelo, integrado por uma petição inicial, uma contestação, um julgamento e uma sentença.

A sociedade pós-industrial, com a generalização do consumo, a liberalização do crédito e o surgimento de grandes empresas prestadoras de serviços, trouxe um novo tipo de litígios. Este fenómeno iniciou-se nos anos setenta e desenvolveu-se nos anos oitenta e noventa do século passado. Trata-se de litígios em que, de um lado, está uma grande empresa prestadora de serviços, em regra um litigante frequente, e, do outro lado, está um cidadão consumidor. A empresa é credora da quantia devida pelo serviço que prestou e o cidadão é devedor daquela quantia. O que caracteriza estes litígios é a circunstância de, verdadeiramente, não existir qualquer direito a definir. Sabe-se à partida que a empresa é credora e que o cidadão é devedor. A empresa pretende apenas uma sentença que permita obter a cobrança coerciva da quantia de que é credora. O cidadão, sabendo que é devedor, pretende protelar o pagamento. É comum a afirmação de que nestes litígios o vencedor é conhecido desde o

² É comum a distinção entre conflito e litígio. No essencial, considera-se que todos os litígios pressupõem um conflito. Porém, nem todos os conflitos se convertem em litígios. Os litígios apenas surgem quando os conflitos são formalmente assumidos pelas partes e exigem a intervenção de uma instância externa para a sua resolução. Neste sentido pode ver-se FRADE, Catarina, in *A Resolução Alternativa de Litígios e o Acesso à Justiça: A mediação do Sobreendividamento* – Revista Crítica de Ciências Sociais (2003), pág. 108.





início, limitando-se a outra parte a adiar um resultado que será, necessariamente, desfavorável³.

Estes litígios são designados de litígios de baixa densidade. Trata-se de litígios que se caracterizam pelo seu elevado número, ocupando uma parte substancial dos meios dos tribunais, e por não consistirem numa verdadeira divergência quanto aos factos e ao direito aplicável.

Com as alterações demográficas da sociedade, ocorreu uma alteração nesta matéria. O modelo tradicional correspondia à litigiosidade nuclear. Posteriormente, surgiram os litígios de baixa densidade. Atualmente, surgiu uma realidade que podemos designar de litígios de densidade nula.

Esta alteração é particularmente evidente no que respeita às pessoas idosas, em consequência das modificações relativamente ao envelhecimento. As pessoas idosas são cada vez mais e vivem cada vez mais anos. Fundamentalmente, estas pessoas são cada vez mais pessoas ativas na sociedade, tendo o envelhecimento evoluído no sentido do envelhecimento ativo. Porém, em consequência das limitações próprias da idade, as pessoas idosas têm necessidades específicas.

Estas necessidades implicaram alterações legislativas, sendo um bom exemplo o regime do maior acompanhado, aprovado pela Lei nº49/2018 de 14 de agosto. As pessoas idosas ou os seus familiares reclamam a intervenção dos tribunais no sentido de a sua situação ser acautelada. Uma vez, são as próprias pessoas idosas que pretendem definir a pessoa que será responsável pelo seu acompanhamento quando necessitarem, exercendo a sua autonomia prospetiva⁴. Outras vezes, as pessoas idosas ou os seus familiares pretendem que seja aplicada uma medida de acompanhamento, definindo-se

³ A visão do processo civil como um combate que termina com um vencedor e um derrotado é comum nos modelos liberais. A este propósito, pode ver-se MOREIRA, José Carlos Barbosa, in *O Neoprivatismo no Processo Civil – Cadernos de Direito Privado – nº10* (2005), pág. 11.

⁴ A expressão autonomia prospetiva é retirada de MARQUES, Sofia e VIEIRA, Fernando, in *Proteção da Autonomia na Incapacidade – Novas Exigências ao Regime Jurídico Português – Revista Julgar* (2018), pág. 67. Para estes autores, uma das críticas ao anterior regime da interdição e da inabilitação era 'a impossibilidade de exercício da autonomia prospetiva na atual legislação. Não é possível, por exemplo, a um indivíduo a quem foi diagnosticada uma doença neurodegenerativa e que vá por isso apresentar uma deterioração e perda progressiva de capacidades manifestar-se antecipadamente e enquanto está, de um ponto de vista médico, plenamente capaz, sobre a nomeação de um futuro tutor ou curador'. Esta crítica, permitindo o exercício da autonomia prospetiva, foi solucionada através do mandato com vista a acompanhamento, previsto no art. 156º do Código Civil, o qual permite a qualquer pessoa, prevenindo uma eventual necessidade de acompanhamento, celebrar um mandato para a gestão dos seus interesses em que pode identificar a pessoa que deve ser nomeada acompanhante e especificar o âmbito eventual do acompanhamento.





previamente a situação de necessidade que a justifica e qual a medida concretamente adequada.

A este propósito, não estão em causa verdadeiros litígios, muito menos litígios entre partes com posições antagónicas, mas, tão somente, a necessidade de os tribunais encontrarem uma solução para defesa dos direitos das pessoas idosas. O que caracteriza estes litígios é a circunstância de não se pretender a resolução de qualquer conflito com a definição do direito aplicável, mas de ser encontrada uma solução.

Estes litígios são uma realidade diferente dos litígios de baixa densidade. Nestes, estão em causa falsos conflitos em que se pretende dos tribunais uma intervenção padronizada que se reconduz à mera declaração da existência de uma dívida. Nos litígios de densidade nula está em causa a tutela e a defesa dos direitos das pessoas idosas. Pese embora a inexistência de um conflito entre partes, estes litígios referem-se à defesa de direitos, o que se traduz numa atuação própria da função jurisdicional. Nesta perspetiva, estes litígios aproximam-se mais da litigiosidade nuclear do que dos litígios de baixa densidade.

II

O surgimento dos litígios de baixa densidade gerou uma situação de crise do sistema judicial.

Os tribunais não estavam preparados para uma procura massificada e para uma atuação padronizada, tal como era reclamado por estes litígios. A falta de resposta do sistema, aliada a um maior escrutínio público e a uma maior consciência dos direitos pela população, trouxe uma desconfiança generalizada na justiça.

Tornou-se frequente a afirmação de que antigamente os tribunais funcionavam melhor e que agora, tal como acontecia com os restantes serviços públicos, tudo funcionava mal, o que apenas podia compreender-se por desconhecimento. No modelo anterior à Revolução de abril de 1974 e à Constituição de 1976, o sistema de justiça estava estruturado segundo objetivos de lei e ordem. O condicionalismo económico e a proximidade entre os grupos económicos e o poder político tornavam os litígios de natureza económica pouco frequentes. A justiça administrativa era especialmente diminuta, estando atribuída a três auditorias para todo o território. A justiça fiscal e a justiça laboral estavam integradas no Ministério das Finanças e no Ministério das Corpora-





ções e Previdência Social. Para os tribunais restavam litígios de pouca relevância social, relacionados com a pequena propriedade rural ou com relações de vizinhança, o que se traduzia num poder judicial formalmente independente a que era atribuído um poder socialmente nulo. Neste contexto, como bem salienta JOSÉ NARCISO DA CUNHA RODRIGUES, *'a percepção que leva alguns, hoje, a dizerem que os tribunais funcionavam melhor antes do 25 de Abril assenta em ignorância. Não sabem que o sistema apenas tratava de franjas marginais da sociedade, sem poder nem influência'*⁵ e ⁶.

A existência de uma crise da justiça é inquestionável. Aquilo que pretendemos salientar é que esta crise não estava relacionada com os fundamentos do sistema, mas com outros fatores.

O aspeto fundamental era o desajustamento relativamente ao fenómeno dos litígios de baixa densidade. No período entre os anos de 2000 a 2004, nas cidades de Lisboa e Porto, a percentagem de ações de dívida nas ações declarativas passou de 60,00% para 85,00% e 73,50%. No que respeita aos mobilizadores do sistema, as ações declarativas intentadas por pessoas coletivas, geralmente grandes empresas prestadoras de serviços, passou para 92,80% e 87,60%⁷.

⁵ In A Justiça em Tempos de Transição – Revista Julgar (2016), pág. 24.

⁶ É particularmente expressiva a afirmação de MOREIRA, José Carlos Barbosa, ob. cit., pág. 13, para quem 'convém por em evidência o equívoco fundamental da suposição de que os governos autoritários costumam inclinar-se ao fortalecimento dos juizes. Os poderes que eles se empenham em fortalecer são, geralmente, os do executivo, não os do judiciário'.

⁷ Estes dados constam do estudo A Geografia da Justiça: Para um Novo Mapa Judiciário – Observatório Permanente da Justiça Portuguesa – Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (2006), disponível em http://opj.ces.uc.pt/pdf/A_Geografia_da_Justica_Relatorio.pdf.





Os meios humanos eram insuficientes para esta procura massificada⁸, existia um formalismo que era excessivo para os processos de baixo valor⁹ e a distribuição dos tribunais pelo território, assente em critérios essencialmente relacionados com a organização administrativa, era inadequada.

A solução passou por uma reforma do mapa judiciário, adequando a distribuição geográfica dos tribunais às necessidades, e por uma alteração do processo civil¹⁰. Esta alteração consistiu na implementação de mecanismos de resolução alternativa de litígios – *alternative dispute resolution* ou *médiation*, *arbitrage*, *conciliation* – e no aprofundamento da figura da conciliação.

III

A conciliação e os mecanismos de resolução alternativa de litígios são essenciais num sistema de justiça atual.

A conciliação é entendida como um elemento fundamental de um sistema judicial moderno, eficiente e orientado para uma efetiva concretização dos

⁸ Em sentido contrário pode ver-se SANTOS, Boaventura de Sousa, PEDROSO, João, MARQUES, Maria Manuel Leitão e FERREIRA, Pedro Lopes, in *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O Caso Português – Afrontamento* (1996), pág. 116. Estes autores referem que entre os anos de 1950 a 1993 o número de juizes aumentou 400,00%. A questão está em saber se este aumento no período de quarenta anos pode ser considerado elevado, principalmente se considerarmos as mudanças que ocorreram na sociedade portuguesa, o aumento dos direitos reconhecidos aos cidadãos e da consciencialização do acesso ao direito e o consequente aumento da procura no sistema judicial.

⁹ A este propósito, pode ver-se GOUVEIA, Mariana França, in *Os Poderes do Juiz Cível na Ação Declarativa em Defesa de um Processo Civil ao Serviço do Cidadão – Revista Julgar* (2007), pág. 64, quando afirma, de uma forma particularmente expressiva, 'imagine-se um processo de cobrança de dívida contra um consumidor que não pagou a conta de telemóvel. Imagine-se agora essa mesma empresa a demandar uma outra empresa de construção de telemóveis pelo incumprimento de um contrato de fornecimento de milhares de aparelhos (...). É fácil ver como são realidades completamente diferentes'.

¹⁰ A reforma do mapa judiciário foi introduzida pela Lei nº62/2013 de 26 de agosto e o Código de Processo Civil foi alterado pela Lei nº41/2013 de 26 de junho.





direitos das pessoas¹¹. O modelo de processo adversarial¹², concebido como uma disputa entre as partes para saber qual delas é a vencedora, é cada vez mais residual. Atualmente, a ideia dominante é de um modelo cooperativo ou de uma comunidade de trabalho entre as partes e o tribunal¹³.

A finalidade da conciliação consiste em alcançar a resolução do litígio através de uma solução encontrada pelas próprias partes. O que caracteriza a conciliação no processo civil é a circunstância de ser realizada pela mesma pessoa

¹¹ No que respeita à conciliação, MATOS, José Igreja de Matos, in *Um Modelo de Juiz para o Processo Civil Atual* - Coimbra Editora (2010), pág. 133, afirma que 'a luta contra a morosidade processual convoca a necessidade de uma elevada taxa de conciliações judiciais, sendo hoje, na generalidade dos códigos europeus, a missão conciliatória do juiz erigida como um princípio diretor do processo, entendido enquanto composição de interesses'. Este autor chama a atenção para os estudos de BARRY WALSH, in *Judicial Productivity in India* (2008), disponível em <https://www.iacajournal.org/articles/abstract/10.18352/ijca.123/>. Este investigador, de nacionalidade australiana, estudou o sistema judicial indiano por comparação com da Austrália. Na Índia, o sistema judicial era particularmente ineficiente. A diferença estava em que neste país apenas 5,00% dos processos cíveis terminavam por conciliação, sendo que os restantes 95,00% terminavam com um julgamento e uma sentença. Por seu lado, na Austrália, a percentagem de processos que terminavam por conciliação era de 70,00%

¹² A expressão é de DIDIER, Fredie Jr., in *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português* – Coimbra Editora (2010), pág. 42.

¹³ A este propósito, pode ver-se FREITAS, José Lebre de, in *Introdução ao Processo Civil – Conceitos e Princípios Gerais* – Gestlegal (2006), pág. 68, SOUSA, Miguel Teixeira de, in *Estudos Sobre o Novo Processo Civil* – Almedina (1997), pág. 62, PIMENTA, Paulo, in *Processo Civil Declarativo* – Almedina (2018), pág. 28, OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de, in *Poderes do Juiz e Visão Cooperativa do Processo* – Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2003), pág. 179, e GOUVEIA, Mariana França, ob. cit., pág. 50. Esta autora refere 'a formação de uma nova cultura judiciária: uma visão participada do processo e não uma visão individualista, uma visão cooperante e não uma visão autoritária'. Questionando a conceção do processo como uma comunidade de trabalho entre as partes e o tribunal pode ver-se SILVA, Paula Costa e, in *Ato e Processo – O Dogma da Irrelevância da Vontade na Interpretação e nos Vícios do Ato Postulativo* – Coimbra Editora (2003), pág. 111, para quem 'transformar a parte em alguém interessado na descoberta da verdade, mesmo que isso lhe custe a derrota da ação, que colabora ao lado do juiz, numa empenhada comunidade de trabalho, será (...) além do mais, utópico'. No mesmo sentido pode ver-se MENDONÇA, Luís Correia de, in *O Dispositivo: um Princípio Evanesciente* – Revista da Ordem dos Advogados (2017), pág. 472, para quem 'só por utopia ou ingenuidade se pode querer tornar o processo um alegre passeio de jardim que as partes percorrem de mãos dadas na companhia do juiz'. Defendendo que a evolução que ocorreu foi no sentido de reforçar o papel autoritário do juiz, pode ver-se MENDONÇA, Luís Correia de, in *Vírus Autoritário e Processo Civil* – Revista Julgar (2007), pág. 71.





que tem o poder de decisão¹⁴ e¹⁵. Este aspeto representa, simultaneamente, a maior vantagem e desvantagem da conciliação judicial. Por um lado, esta é realizada por alguém que tem uma perspetiva de legalidade e não se limita a uma mera solução de consenso quanto aos factos em discussão. Por outro lado, sendo realizada pela pessoa que vai decidir o litígio se a conciliação não for alcançada, as partes poderão sentir-se limitadas na exposição das suas posições, adotando uma postura defensiva com receio de estarem a prejudicar-se.

O que importa salientar é que o surgimento dos litígios de baixa densidade e a crise do sistema judicial implicaram uma profunda alteração nesta matéria. Os tribunais deixaram de estar centrados na resolução dos litígios pela via clássica do julgamento e da sentença. A conciliação passou a ser um elemento essencial do sistema de justiça e a representar uma vertente estruturante da sua atuação.

No que respeita aos mecanismos de resolução alternativa de litígios, o mais relevante é a mediação.

A mediação pode ser definida como um processo estruturado, independentemente da sua designação, através do qual as partes procuram voluntariamente alcançar um acordo sobre a resolução de um litígio com a assistência de um mediador.

O aspeto essencial da mediação é o princípio do *empowerment*. O mediador pode ter uma intervenção mais ou menos ativa, podendo distinguir-se entre mediação facilitadora ou interventiva, mas o domínio do processo é sempre das partes, devendo o acordo resultar da sua vontade.

¹⁴ Neste sentido pode ver-se LOPES, Dulce e PATRÃO, Afonso, in *Lei da Mediação Comentada* – Almedina (2016), pág. 25, e CARVALHO, Jorge Morais, FERREIRA, João Pedro Pinto e CARVALHO, João Campos, in *Manual da Resolução Alternativa de Litígios* – Almedina (2017), pág. 167.

¹⁵ A conciliação judicial, sendo realizada pelo juiz que vai decidir o processo se as partes não chegarem a acordo, não é aceite pacificamente. Para CARDOSO, Ana Carolina Veloso Gomes, in *Mediação (Civil e Comercial) e Celeridade Processual – Propostas para a Dinamização da Mediação e da sua Integração nos Tribunais como Meio de Redução das Pendências* – Revista Julgar (2018), pág. 45, 'parece constituir um contrassenso que o juiz do processo, que tem em mãos um concreto litígio para julgar e decidir, possa exercer as funções de conciliador, efetuando às partes propostas concretas de solução do conflito'. A autora procede depois a uma análise das desvantagens ou inconvenientes da conciliação judicial. A propósito da conciliação judicial, pode ver-se CAMPOS, João Paixão, in *A Conciliação Judicial* – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (2009), pág. 15, disponível em https://laboratorioral.fd.unl.pt/media/files/A_Concili...pdf.



A mediação tem a vantagem de permitir uma maior proximidade entre as partes, com uma discussão direta do litígio, mais celeridade e uma redução de custos.

Afigura-se-nos que a principal vantagem consiste em possibilitar a resolução do litígio através de uma solução que é aceite por ambas as partes, o que permite uma maior pacificação social. A mediação desempenha uma função muito relevante de justiça restaurativa, permitindo o restabelecimento da paz social e das relações interpessoais entre as partes. Enquanto a resolução dos litígios pela via clássica está essencialmente voltada para o passado – perspectiva retrospectiva – a mediação está voltada para o futuro – perspectiva prospectiva – adotando uma visão construtiva do litígio¹⁶.

Os diplomas que regulam a mediação são a Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, vulgarmente designada diretiva da mediação, e a Lei nº29/2013 de 19 de abril, que estabelece os princípios gerais aplicáveis à mediação civil e comercial.

A relação entre a mediação e o sistema clássico de resolução de litígios, através dos tribunais, tem sido discutida. Concretamente, é debatida a possibilidade de serem criados mecanismos de mediação pré-judicial obrigatória como condição de acesso aos tribunais. Esta possibilidade foi admitida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão Livio Menini e Maria Antonia Rampanelli/Banco Popolare Società Cooperativa, de 17 de junho de 2017¹⁷. O direito italiano introduziu um mecanismo de mediação obrigatória em determinadas matérias civis e comerciais, sem o qual não era admissível o acesso aos tribunais. O Tribunal de Justiça apreciou a conformidade destas normas com o direito da União Europeia, tendo concluído que *'o direito da União não se opõe a uma regulamentação nacional que prevê,*

¹⁶ Neste sentido pode ver-se SOUSA, Luís Filipe Pires de, in O Empenho Ativo do Juiz na Obtenção de uma Solução de Equidade em Sede de Tentativa de Conciliação – Revista Julgar (2014), pág. 319.

¹⁷ Acórdão proferido no Processo C-75/16, publicado no Jornal Oficial da União Europeia de 21 de agosto de 2017.





*nos litígios que envolvam consumidores, o recurso a uma mediação obrigatória antes de qualquer ação judicial*¹⁸ e¹⁹.

A legislação portuguesa não consagra mecanismos de mediação obrigatória²⁰, mas acolheu soluções que podemos considerar as mais avançadas nesta matéria. Nestas soluções, destaca-se a possibilidade de o juiz remeter as partes para a mediação, sempre que considerar adequado. O processo fica a aguardar enquanto decorre a mediação e termina por acordo, caso este seja alcançado pelas partes, ou prossegue com a realização do julgamento e a sentença. Este mecanismo valoriza a mediação, reconhecendo que pode ser o meio mais adequado para a resolução dos litígios. Além disso, consagra uma interligação entre a mediação e a via clássica, recusando a ideia de que se trata de compartimentos estanques. Esta solução foi consagrada no direito alemão, o qual permite o envio

¹⁸ In <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-06/cp170062pt.pdf>.

¹⁹ Entre nós, esta questão foi discutida a propósito dos julgados de paz. Colocou-se a questão de saber se, nas matérias em que era reconhecida competência aos julgados de paz, esta competência era exclusiva, impondo o recurso aos julgados de paz, ou era alternativa, permitindo a opção entre estes ou os tribunais. Esta questão foi decidida através do Acórdão de Uniformização de Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça nº11/2007, de 24 de maio, in *Diário da República* 1ª Série – nº142, de 25 de julho de 2007, que decidiu que 'no atual quadro jurídico, a competência material dos julgados de paz para apreciar e decidir as ações previstas no art. 9º nº1 da Lei nº78/2001 de 13 de julho, é alternativa relativamente aos tribunais judiciais de competência territorial concorrente'.

²⁰ Esta possibilidade é admitida pela generalidade dos autores, sendo o seu entendimento que o art. 20º da Constituição não impede que o acesso aos tribunais possa estar dependente de uma tentativa prévia de resolução do litígio através de outro meio, desde que a tutela efetiva das situações jurídicas não seja afetada. Neste sentido pode ver-se CARVALHO, Jorge Moraes, in *A Consagração Legal da Mediação em Portugal* – Revista Julgar (2011), pág. 281, SILVA, Paula Costa e, in *A Nova Face da Justiça – Os Meios Extrajudiciais de Resolução de Controvérsias* – Coimbra Editora (2009), pág. 48, e GOUVEIA, Mariana França, in *Mediação e Processo Civil* – Cadernos de Direito Privado (2010), pág. 33. Para esta autora, o entendimento contrário 'resultaria apenas de uma visão formal e não teleológica das normas'. Todavia, é essencial que os mecanismos de mediação obrigatória não sejam concebidos apenas como uma forma de impedir ou retardar o acesso aos tribunais, mas como um benefício para os interessados. A Corte Constituzionale italiana pronunciou-se sobre esta questão no Ac. nº276/2000, tendo afirmado que os mecanismos de mediação obrigatória não eram inconstitucionais desde que não se destinassem apenas a retardar injustificadamente o acesso aos tribunais, com prejuízo para as partes. Para maiores desenvolvimentos, pode ver-se TARUFFO, Michele, in *Recent and Current Reforms of Civil Procedure in Italy* (2005), pág. 217, e HILL, Flávia Pereira, in *A Lei de Mediação Italiana* – Revista Eletrônica de Direito Processual (2010), pág. 294, disponível em <https://www.academia.edu>.





do processo para um juiz conciliador que será responsável pela mediação, e foi acolhida entre nós, constando do art. 273º do Código de Processo Civil.

IV

Os litígios de baixa densidade levaram a uma evolução do sistema de justiça com a consagração das figuras da conciliação e da mediação. Passou-se de um sistema orientado para os litígios entre partes com interesses antagónicos, correspondentes à litigiosidade nuclear, e exclusivamente centrado nos tribunais, para um sistema, necessariamente mais moderno, em que os aspetos essenciais são a conciliação e o reconhecimento efetivo das vantagens dos mecanismos de resolução alternativa de litígios, em especial a mediação.

Os litígios relativos a relações familiares são particularmente adequados para a mediação. Estes litígios têm uma forte componente pessoal e emocional. O principal objetivo da sua resolução consiste na reestruturação do relacionamento pessoal e no restabelecimento das relações familiares. Estes aspetos tornam estes litígios especialmente vocacionados para a procura de soluções através do contacto informal e direto entre as pessoas envolvidas, com o auxílio de um mediador. Neste sentido, pode ver-se RITA LOBO XAVIER para quem *'a situação adversarial característica dos procedimentos contenciosos, que desemboca naturalmente na proclamação de um vencedor e de um vencido, não se adequa bem à resolução de conflitos familiares, uma vez que será desejável e, frequentemente, mesmo forçoso, que ambas as partes continuem a relacionar-se no futuro'*²¹ e ²².

O caso que foi apreciado no Acórdão da Relação de Guimarães de 10 de janeiro de 2019 é um bom exemplo. Estava em causa uma ação em que uma mãe demandou os filhos reclamando o pagamento de uma quantia para as suas necessidades, uma vez que era doente e não tinha qualquer rendimento. A mãe residia com uma filha e era apoiada economicamente por alguns filhos. Todavia, nem todos os filhos a apoiavam. Assim, intentou uma ação a reclamar que todos contribuíssem por igual. O tribunal considerou que os filhos

²¹ In Mediação Familiar e Contencioso Familiar: Articulação da Atividade de Mediação com um Processo de Divórcio – Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge de Figueiredo Dias – Universidade de Coimbra – Coimbra Editora (2009), pág. 1129.

²² No mesmo sentido pode ver-se COSTA, Patrícia, in A Conciliação Judicial à Luz dos Deveres de Imparcialidade do Tribunal, de Cooperação e de Boa-fé – Revista Julgar (2017), pág. 167, para quem 'os conflitos familiares superam-se melhor com técnicas de mediação do que com procedimentos judiciais'.





estavam obrigados a auxiliar a mãe, afirmando que *'os pais são titulares de um direito legal de alimentos em relação aos filhos, o qual depende da situação de necessidade daqueles e das possibilidades económicas destes'*²³. Sem prejuízo do inquestionável acerto desta decisão, cremos que se tratava de um caso em que a mediação era a solução mais adequada, permitindo evitar um litígio de que, inevitavelmente, resultou uma maior degradação das relações familiares. A decisão do tribunal limitou-se aos aspetos económicos do litígio. A mediação teria permitido abordar a vertente interpessoal, com o restabelecimento das relações familiares entre as pessoas envolvidas.

Os litígios de densidade nula representam uma nova evolução nesta matéria. O percurso que temos vindo a seguir, demonstrando a relação entre as alterações sociais, a evolução relativamente à natureza dos litígios e a sua influência no sistema de justiça, permite afirmar que está em causa um verdadeiro novo paradigma da resolução de litígios.

Estes litígios caracterizam-se pela inexistência de um litígio entre partes com posições antagónicas e pela circunstância de não ser pedido ao tribunal que resolva um conflito, mas que encontre uma solução para uma determinada necessidade ou um problema concreto.

Estes litígios têm vindo a ganhar dimensão e tudo indica que irão aumentar. Existem novas áreas em que têm vindo a ser reconhecidos direitos pelo legislador. As pessoas interessadas irão tomar consciência destes direitos e exercê-los, reclamando a intervenção do sistema de justiça. Foi isto que se passou, por exemplo, com o testamento vital e a nomeação de um procurador de cuidados de saúde. Estas figuras foram admitidas pelo legislador no ano de 2012, através da Lei nº45/2012 de 16 de junho, que aprovou o regime das diretivas antecipadas de vontade. Nos primeiros anos, a sua utilização foi residual. Contudo, progressivamente, as pessoas interessadas foram tomando consciência desta possibilidade, o que levou a que atualmente a sua utilização seja frequente. Existem cerca de vinte e cinco mil testamentos vitais registados e foi aprovada pela Assembleia da República uma resolução no sentido de ser realizada uma campanha de informação que divulgue e incentive ainda mais a utilização desta figura²⁴. Seguramente que é isto que vai acontecer com o regime do maior acompanhado. A aplicação de medidas de acompanhamento a pedido do próprio ou dos familiares nas situações de capacidade diminuída

²³ Processo 129/16.3T8VNC.G1, disponível em www.dgsi.pt.

²⁴ Resolução da Assembleia da República nº33/2019 de 1 de fevereiro, publicada no Diário da República nº44/2019, Série I de 4 de março de 2019.





provocada pelas limitações próprias da idade irá tornar-se frequente, em consequência do aumento do número de pessoas idosas e da progressiva conscientização em relação a estes direitos.

A circunstância de ser pedido aos tribunais que encontrem uma solução para uma determinada necessidade representa um desafio para o sistema de justiça. Por um lado, a função essencial dos tribunais continua a ser a resolução de litígios e não propriamente a procura de soluções. Por outro lado, estes litígios exigem conhecimentos específicos em áreas que os tribunais não dominam. Finalmente, os interessados desempenham um papel muito mais ativo na construção da decisão, através dos direitos de participação e audição.

Estando em causa a procura de uma solução e sendo necessários conhecimentos em outras áreas, a decisão dos tribunais será, necessariamente, partilhada com outras entidades. Além disso, a decisão é participada, sendo a conceção do processo como uma comunidade de trabalho ainda mais aprofundada. O paradigma do juiz que está colocado numa posição externa e superior às partes, próprio do *sache der parteien* ou do *adversary system* nos sistemas liberais, é completamente afastado. A decisão do tribunal é partilhada, limitando-se, em grande medida, a controlar a legalidade do processo e a homologar judicialmente a solução proposta pelos técnicos. Neste sentido, compreende-se a afirmação de FERNANDO VIEIRA e SOFIA BRISSOS, num estudo relativo às perícias psiquiátricas em direito civil, para quem '*é rara a discordância entre um parecer médico e a decisão*'²⁵.

No modelo tradicional, os técnicos desempenham um papel de auxiliares da justiça. Nesta conceção, o tribunal é o perito dos peritos ou, como é habitual afirmar-se, o *peritus peritorum*. Nos litígios de densidade nula, a função dos técnicos é reforçada, passando estes a serem verdadeiros protagonistas da decisão, juntamente com o tribunal.

O regime do maior acompanhado estabelece que o juiz determina as diligências que considera convenientes, podendo nomear um ou vários peritos (art. 897º n.º 1 do Código de Processo Civil).

Nas situações de incapacidade total e irreversível – *hard cases* – será suficiente a realização de um exame médico por um médico psiquiatra que confirme a situação do interessado.

Porém, nas situações de capacidade diminuída, especialmente nos casos que se referem às limitações próprias da idade, será imprescindível um relató-

²⁵ In Direito e Psiquiatria – Um Olhar sobre a Cultura Judiciária na Interseção com a Psiquiatria – Revista Julgar (2007), pág. 58.





rio social elaborado por um técnico social. Ao técnico social caberá analisar a situação pessoal e familiar do interessado e as necessidades do seu quotidiano. Além disso, sempre que possível, o técnico social deverá indicar a pessoa mais adequada para ser nomeada acompanhante. Partindo destes elementos, o exame médico irá apreciar as limitações da capacidade do interessado, a eventual existência de uma doença limitativa da vontade ou da capacidade, e propor o conteúdo da medida que deve ser aplicada. O tribunal aprecia depois a globalidade destes elementos, juntamente com a audição do interessado, e aplica a solução que seja considerada adequada.

O novo paradigma da resolução de litígios é particularmente evidente. Os técnicos não são meros auxiliares da justiça. São verdadeiros protagonistas que participam na conformação da decisão em colaboração com o interessado e o tribunal. O tribunal deixa de estar numa posição externa e de superioridade em relação às partes e passa a decidir numa verdadeira comunidade de trabalho.

Consideramos que as alterações demográficas e especificamente as alterações relativas ao envelhecimento levaram a que surgisse um novo tipo de litígios, que designamos de litígios de densidade nula, e um novo modelo de decisão que envolve os tribunais, os técnicos sociais e os médicos, numa comunidade de trabalho que se caracteriza por uma posição de paridade tendo em vista a procura da solução adequada. Este novo paradigma da resolução de litígios é particularmente evidente no regime do maior acompanhado e será inevitavelmente reforçado nas futuras intervenções legislativas que surgirão em consequência das alterações demográficas e do envelhecimento da população.



ICT CHALLENGES TO ELDERLY SUPPORT – PROFILE AND NEEDS DIAGNOSIS OF NON-INSTITUTIONALIZED ELDERLY, IN LAMEGO MUNICIPALITY

Paula Marques dos Santos
Sandra Maria Gouveia Antunes
Anabela Fernandes Guedes
José Paulo Lousado

Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego, Instituto Politécnico de Viseu

Abstract

This paper intends to present a study about the importance of adapting the current social services to the profile, preferences and effective needs of the elderly individual, developing adapted solutions, with the support of ICT. As main goals we identify the following: To identify the challenges of ageism; To realize the importance of adapting the services provided by social organizations to the elderly population; To present the profile of the non-institutionalized elderly in the municipality of Lamego; To present a proposal of intervention, according to the defined profile.

Methodologically, in the empirical dimension of research, essentially descriptive in nature, a pre-test form was used, which served as the basis for a structured interview, administered personally to 33 elderly people from the county of Lamego, selected according to the principles sample for convenience. Data was submitted to SPSS software, version 25.0, using descriptive statistics measures selected to answer to the proposed objectives.

The present study presents the profile of the non-institutionalized elderly in the municipality of Lamego, as well as the proposal of social services adapted





to the needs and tastes identified, with the design of technological systems for monitoring and supporting the daily activities of these individuals.

Keywords: Profile of the elderly; diagnosis; needs; innovation in social services.

Introduction

This research intends to develop a study regarding the importance to adapt contemporary social support services to the real needs and preferences of elderly individuals, by developing new and adapted solutions, with ICT support.

Theoretical framework

There is no question that, nowadays, any society in the world is permeated by the so called society of knowledge, which brings implications to the organizations and to the people that are a part of them, making them (people and organizations) to be “alive” and in constant learning (Lousado, Rodrigues, Carvalho, & Albuquerque, 2013).

The information society poses new challenges to school, organizations (profit or non-profit) and individuals today. The digital revolution has changed quite considerably our way of being in the world. In this society, highly marked by the presence of technologies that enable new approaches, technological advances clearly influence our lives every day, and schools also need to advance in this transformation (Guedes, Santos, & Silva, 2011), putting them to community service. The Green Book of the Information Society in Portugal says that Information Society

Refers to a mode of social and economic development in which the acquisition, storage, processing, enhancement, transmission, distribution and dissemination of information leading to the creation of knowledge and satisfaction of companies and citizens’ needs play a central role in economic activity, in wealth creation and in defining the quality of life and their citizens and cultural practices. The information society represents, therefore, a society whose functioning resorts increasingly to digital networks. This change in the field of economic activity and the determinants of social welfare is due to the development of information technology, audiovisual and communications, with important ramifications and impact on work, education, science, health,



leisure, transport and environment, among others (Missão para a Sociedade da Informação, s.d., p. 9)

Thanks to the technological paradigm organized around ICT, there appeared a new development model establishing a form of social organization in which the fundamental sources of productivity and power are the generation, processing and transmission of information (Castells, 2007). The construction of the Information and Knowledge Society is a pillar for a more cohesive and participative society while it contributes to the harmonious development of the citizens' competences and opens up opportunities to bet on the innovation and dissemination of valuable practices as the driving productivity and quality, which provide greater competitiveness for people and organizations (Guedes, 2014).

Every organization needs, therefore, a strategy, no matter if we are referring to an established business, an emerging business enterprise, an educational organization or a non-profit organization (NPOs). A strategy sets the direction of the organization. It informs not only the priorities, but also the allocation of scarce resources, as well as it establishes orientations to the countless decisions that an organization makes every day (Santos, 2013). According to the concept of strategic management of the new millennium, the strategies should be global, should address objectively the social and ethical responsibility of the organization, define corporate values and should be inclusive, i.e. to reach all markets (Teixeira, 2015). Social Organizations (NPOs) also need to clearly define strategic actions and goals (Fonseca & Baptista, 2013a; Fonseca & Baptista, 2013b; Alves & Oliveira, 2015). Therefore, profit and non-profit organizations must implement effective analysis, explore the competitive situation, define key issues, acknowledge the critical assumptions and compensation, and suggest recommendations strategically.

Attending the 2020 Strategy and its current funding framework for recovery of a growth and employment path in the EU, there is a need for convergence of synergies at local and regional level to create projects that focus on Research and Technological Development and on knowledge of higher education institutions for the labour market, capable not only of enhancing applied research and higher education institutions as competence centres at the disposal of the regions, but also of empowering the tools that promote quality of the services they provide and the well-being of the populations. (Portaria nº 57-A/2015, 2015). One of the possible paths to achieve that will be to "innovate products and/or services by introducing a new or significantly improved product or service, including significant changes in its technical





specifications, components and materials, embedded software, ease of use or other functional characteristics (Oliveira, Costa, & Roberto, 2014).

To ally higher education to the world of work and social needs is definitely crucial to bet on increasing competitiveness, sustainable development and wealth creation of the regions. If higher education institutions could promote professionals better prepared for business competition, in the future they will bet on their responsibility in society development and try to be proactive citizens for an effective inclusive society (Santos, Guedes, & Silva, 2011). Based on this, our school is developing a research project to improve elderly quality of life (QoL) with ICT support.

If today the human being lives longer and society does not know what to do with this part of the population, then it is a good time to offer new ways for healthy aging. Before this reality, there are urgent changes in the way of knowing and/or learning "the new" in order to contribute to the global and harmonious development of those who grow old (Alves & Oliveira, 2015, p. 236). In fact.

Social relationships with family and friends are vital for both quality of life (QoL) and health of elderly people. A recent investigation developed in Italy not only confirmed this view but also illustrated how one crucial issue in the elderly everyday life is the possibility to socialize and handle contacts with the world to overcome their sense of isolation, even though not always real, especially when they are out of the productive cycle (Papa, Cornacchia, Sapio, & Nicolò, 2017, p. 43).

When we relate this to aging, we are reinforcing that it is necessary for the elderly to be part of all that society does and enjoys, such as the use of ICTs, using them for isolation, loneliness and social exclusion prevention. Many real benefits could be made available through digital socialization and ICT support, although elderly often present psychological barriers and rejection attitudes toward ICT, besides sociodemographic indicators like economic wealth or education level, among others.

People are living longer, and the world is benefitting in numerous ways from being populated by a greater number of older adults who are outstanding leaders and resources of knowledge and expertise and who help raise, mentor, and support younger individuals (Levy & Macdonald, 2016, p. 22). Nevertheless, social isolation is a risk factor affecting the health and quality of life of elderly individuals because of depression, loneliness and loss of social network. "The gift of extra years should afford time and opportunities to grow, to cherish bonds, to review life's meaning. Instead, older people often





find themselves marginalized, which diminishes their capacities to contribute — and to matter” (Achenbaum, 2015, p. 15)

In fact, society in Portugal, like in most of developed countries, is affected by ageism. “Although ageism means discrimination on the basis of any age (including young age), most studies in this area focus on the dimension of discrimination against seniors” (Trusínová, 2014, p. 660), that can be assessed on physical, psychological and social dimensions.

Physiological elderliness indicates changes observed with age: an individual’s adaptation capacity in terms of psychological ageing, perception, problem solving and personality traits. From the sociological perspective, elderliness is related to behaviours that are expected from a certain age group in a society and values that are attributed to this group by the society. (Polat, Baysal, & Aktas, 2017, p. 281)

These three dimensions assessment demands that society develops new ways to reduce the negative elderliness effects, becoming more inclusive and socially responsible. ICT are a very important tool to use on innovative social services, capable to answer to elderly needs, to improve their QoL and to fit into more independent lifestyle.

However, in order for these elderly individuals to take advantage of ICTs, training is needed, since there is clearly a digital divide existing in this generation . . . The digital divide depends on the access available to telecommunications, economic wealth and social development, and it exists not only in developing countries, but also in those places where a division exists between the urban and the rural, rich and poor, the more and less educated . . . believe that recent technological development has ignored the growing elderly population by failing to adapt its materials and resources to suit their needs. (Padilla-Góngora, et al., 2017, p. 1413)

The process of ICT inclusion in social policies and services is, therefore, crucial for elderly life quality increase, if we can develop solving-problem devices and tools to ageing society and reduce the gap between those two social realities. At this moment, “both of the information society and the super ageing society are not fused. The elderly people cannot use ICT in a daily life, have become to feel the inconvenience. In the future of the information society and the ageing society, the ‘digital divide on ICT’ will cause the negative aspect of the elderly’s life” (Iwasaki, 2013, p. 73).

Regarding QoL and loneliness, one common theme to emerge is the link existing between QoL and perceived loneliness envisioned as a dimension of social isolation. Both QoL and loneliness are two wide themes applicable to a



variety of human beings (not necessarily using ICTs) and indeed to all elderly people (Papa, Cornacchia, Sapio, & Nicolò, 2017).

Numerous ICT-based solutions and services have been developed, in last years, to counter ageing-related challenges but mainly for the physiological and nursing aspects in the services for the elderly. Many people experience loneliness and depression in their old age, either as a result of living alone or due to a lack of family and social ties or even a lack of active community participation. Considering the physical and psychological limitations of elderly, it's therefore important to bet in more ICT tools, helping social organizations to become innovative and closer to their customers.

Stemming from the rapid increase of ICT innovation, more social services have been expanding the digital services which can be accessed by internet . . . Cognition and learning theories have been the basic knowledge of innovation of ICT for older adults, and social services have aimed to advise older adults to use ICT. (Qingyun, 2016, p. 195)

The use of ICTs in health and social care services could allow elderly and generally those who are suffering from various physical and cognitive disabilities, to maintain vital and rich connections with society. "ICTs may also enhance communication between users, playing a significantly positive role in the social and mental health well-being of elderly people: they can keep in touch and socialize through social network applications" (Papa, Cornacchia, Sapio, & Nicolò, 2017, p. 47).

Finally, we would like to emphasize that ICT are already being applied in many projects like ours, around EU.

Recently, information and communication technologies (ICT) have been increasingly applied in the attempt to improve the level of autonomy and quality of life of elderly people at risk of falling, and a plethora of services were considered for fall prevention and detection, in the latter case, with the possibility to send alarms and call for rescue once falls have been detected. Technology-based interventions have been deployed in a wide range of contexts and include: (i) diagnosing and treating fall risks; (ii) increasing adherence to interventions; (iii) detecting falls and alerting caregivers or next of kin. ICTs could also play a key role in enabling older adults to self-assess their fall risk, reducing costs and lessening the burden on the healthcare system, whilst also improving the quality and effectiveness of care provided. Despite the abundance of ICT systems, and the availability of several interesting implementations, e.g., there are still several challenges that may potentially impact their use in practice. (Genovese, Mannini, Guitolini, & Sabatini, 2018, p. 75)





However, it is important to know local elderly profile and practical needs so we can increase individual's adhesion to the use of ICT in daily activities and to improve positive results on social inclusion and quality of life improvement.

Method

Our study was aimed to diagnose or characterize sociodemographically the elderly population of the municipality of Lamego, as well as to prospect their needs and perspectives, regarding the ICT and the relevance resulting from its use for daily life, being therefore a study of exploratory-descriptive contours, predominantly oriented by a quantitative methodological perspective, that articulated two domains of research: i) a bibliographic research based on the collection and documental analysis of official sources and statistics (secondary data); (ii) a field survey aiming at collecting unavailable or primary data from a structured interview administered to a sample of elderly persons, subsequently subjected to statistical analysis at the descriptive or deductive level, essentially of a central tendency and of correlational type.

In addition, the pursuit of the research must be considered as applied, insofar as it is governed by assumptions about the applicability of the knowledge to be reached, with a view to solving problems with which the elderly are confronted in their daily life, potentially exceedable by the use of the numerous ICT capabilities and applications.

The sample of elderly people used in the present exploratory-descriptive study is, for its type, a sample for convenience, which is not representative of the elderly population of Lamego, since it is not probabilistic and does not have the randomization of the subjects involved in the research. It is a representation of a theoretical type because the respondents present in themselves the diversity of characteristics useful to the study we undertake and to its guiding objectives, fundamentally exploratory or diagnostic.

The thirty-three subjects who chose to participate in our study were selected according to the following criteria: location and residence; representativeness in relation to the other elderly not considered; relevance, given their personal characteristics, for the study outlined; willingness to participate.

The majority of participants were women (48,5% and 24,2% were male), although some of the inquiries wanted not to identify their gender (27,3%).



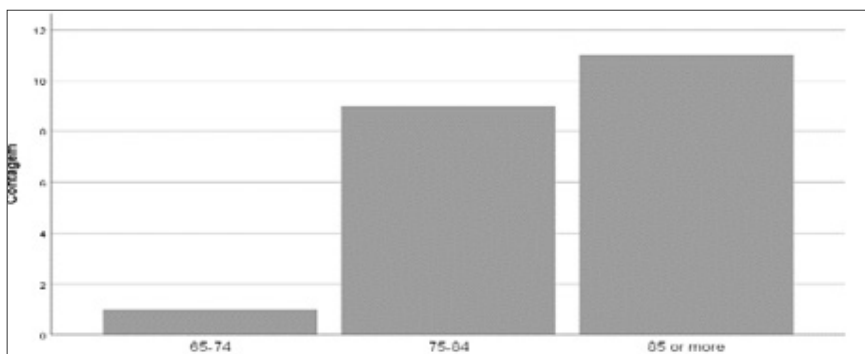


Table 1. Gender

		Frequency	Percentage	Percentage valid	Cumulative percentage
Valid	Female	16	48,5	66,7	66,7
	Male	8	24,2	33,3	100,0
	Total	24	72,7	100,0	
Skip to content	NS/NR	9	27,3		
Total		33	100,0		

Women presented an average of 84 years old and men presented an average of 79 years old.

Graphic 1. Age groups



Most of answers show that they live in their own house (66,7%), with basic commodities (only 2 inquiries show that they don't have sanitation, water or electricity services) and most of those houses don't need any repair work (84,8%), according to them.

Regarding their civil status, only 22 answer, of which 30,3% are married, 24,2% widower, and single and divorced have the same number (6,1%).





Table 2. Marital status

		Frequency	Percentage	Percentage valid	Cumulative percentage
Valid	Single	2	6,1	9,1	9,1
	Married	10	30,3	45,5	54,5
	Divorced	2	6,1	9,1	63,6
	Widower	8	24,2	36,4	100,0
	Total	22	66,7	100,0	
Skip to content	NS/NR	11	33,3		
Total		33	100,0		

The instruments we used in the present study were, as mentioned, of two types: i) secondary data from scientific articles from public libraries and from the internet, and statistics obtained from governmental sources and internet sites; ii) primary data obtained with the administration of a structured interview.

The structured interview contained, in its final version, twenty-four questions, most of which came from the forms used in the 2011 Censuses, listed over three sections, and was subjected to a pre-test, carried out with a sample of 10 older people, which resulted in the deletion of 8 issues from those originally envisaged in the pilot survey, reducing its complexity and extent.

The first section, entitled "Housing-Water-Energy", was composed of 6 closed questions aimed at ascertaining the habitability conditions of elderly people's homes (water, electricity, energy source, housing status, housing situation). The second section of the survey, entitled "Individual and Family", brought together 6 closed questions designed to characterize the household and the social support network available to the elderly (number of elements and ties of kinship, sex, age, marital status, educational level, place of work and main means of transport of the elements that integrate the household of the elderly, and their social network of alternative support). Finally, in the third section of the survey ("Individual"), there were 12 questions oriented to know the particular situation of the interviewed subjects regarding the economic sector of professional activity, the profession held, their situation before the profession, the origin of the his/her income, the activities he/she carries out in his/her free time, the difficulties/incapacities with which he/she is debating, the health services that he/she uses, the means of transportation he/she makes



use of, the time spent with it, technology and its degree of interest in relation to the potential use/acquisition of a technological support device.

The scales used in the questions listed in the survey took into account the nature of the variables, being predominantly nominal scales, and ordinal scales were used in only three of the questions. The issues and their respective scales were built in compliance with the methodology used in the national Censuses of 2011, for which they were previously benchmarked for the Portuguese population.

Data analysis

Subjects who participated in this study were indicated by a local social organization, as clients of their external services, and we asked to contact and interview them.

When the interview was administered, after the initial contact and the appointment, a letter of presentation was read to participants, identifying the subject under study, the author's responsibility, the intended use of the data to be collected, and a reference to the anonymity of the respondents as well as the confidentiality of the information collected.

The data obtained with the interview were collected in a database for later analysis, making use of the program IBM SPSS Statistics v25.0. For the analysis of the data were used measures and forms of representation of the statistical level of descriptive measure, such as tables, graphs, calculation of percentages, fashion, median, as well as some coefficients of correlation, given the non-metric nature of data.

Most of our universe answers show that they have low literary qualifications: only 3% have high school level and most of them have only primary school completed (48,5%). These results are similar to national data, that show that regions of the interior of our country present a low scholarship to older age groups.





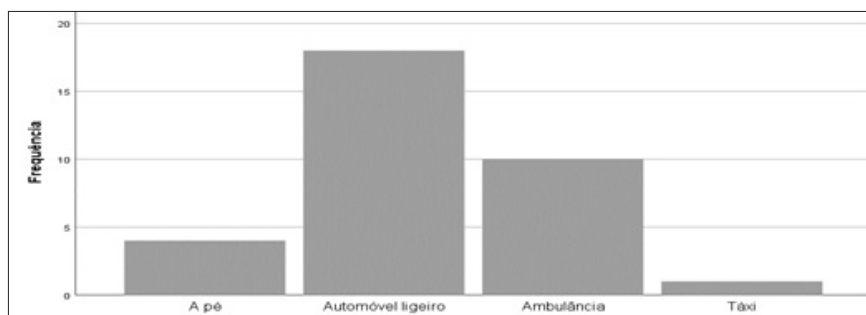
Table 3 – Scholarsity

		Frequency	Percentage	Valid Percentage	Cumulative percentage
Valid	Preschool	1	3,0	3,8	3,8
	Never attended	3	9,1	11,5	15,4
	1st, 2nd, 3rd or 4th grade	16	48,5	61,5	76,9
	5th or 6th grade	4	12,1	15,4	92,3
	7th, 8th or 9th grade	1	3,0	3,8	96,2
	10th, 11th or 12th grade	1	3,0	3,8	100,0
Total		26	78,8	100,0	
Skip to content	NS/NR	7	21,2		
Total		33	100,0		

Almost every elderly person answer that they depend of their pension, showing their financial problems to face all their present needs (health, eating and wellbeing social services). Most of them were employed in agriculture, commerce and services economic areas.

Because of their reduced economic conditions, they go most of times they need only to local hospital or local health centre. For this service most of them use family car, emergence ambulance or taxi, which shows the local difficulties regarding public transports.

Graphic 2. Transport to use public health care services





Most of the individuals present multiple disabilities that interfere with their daily quality of life: 25% have eyesight disability and 22,3% also have earing problems, besides cognitive/understanding disabilities.

Table 4. Daily problems/disabilities

		N	Percentage	Cases percentage
Daily problems	Vision	28	25,0%	96,6%
	Earing	25	22,3%	86,2%
	Mobility	10	8,9%	34,5%
	Cognitive issues	18	16,1%	62,1%
	Personal hygiene	9	8,0%	31,0%
	Understanding	22	19,6%	75,9%
Total		112	100,0%	386,2%

Despite their disabilities, they refer they have leisure activities, mainly of recreational, social and cultural nature. Very few have digital skills or interest to use ICT equipment and/or Internet.

Table 5. Leisure activities



			Recreational activities	Social activities	Occupational activities	Craft activities	Cultural activities	Physical activities	Internet / ICT	Total
Daily problems	Vision	Number	26	19	2	3	16	11	9	86
		% in Activities	25,0	25,3	22,2	20,0	26,7	26,2	26,5	
	Earing	Number	23	16	2	3	16	9	9	78
		% in Activities	22,1	21,3	22,2	20,0	26,7	21,4	26,5	
	Mobility	Number	10	7	1	1	5	5	3	32
		% in Activities	9,6	9,3	11,1	6,7	8,3	11,9	8,8	
	Cognitive issues	Number	16	11	2	2	9	8	6	54
		% in Activities	15,4	14,7	22,2	13,3	15,0	19,0	17,6	
	Personal hygiene	Number	9	7	1	2	4	2	1	26
		% in Activities	8,7	9,3	11,1	13,3	6,7	4,8	2,9	
	Understan- ding	Number	20	15	1	4	10	7	6	63
		% in activities	19,2	20,0	11,1	26,7	16,7	16,7	17,6	
Total			104	75	9	15	60	42	34	339



Regarding the possibility of innovative social services technologically mediated, elderly give more importance to the following: a) emergency alert system; b) teleassistance; c) vital signs monitoring; and one of them also refer d) tracked track service.

Table 6. ICT support preferences

		N	Percentage	Cases percentage
ICT support	Tracked track service	1	1,4%	3,0%
	Vital signs monitoring	11	15,1%	33,3%
	Emergency alert system	33	45,2%	100,0%
	Teleassistance	28	38,4%	84,8%
Total		73	100,0%	221,2%

When we compare their ICT support preferences with their daily disabilities, we understand why they prefer emergency alert and teleassistance ICT support. These choices would also answer to their weak social support networks. In fact, most of them are steel living with family members, but they are alone most of time. Regarding this last issue, most of the elderly didn't want to answer or couldn't identify who could help them on a daily basis, whenever they need.

Table 7. ICT preferences *versus* daily problems/disabilities

		Daily problems						Total
		Vision	Hearing	Mobility	Cognitive issues	Personal hygiene	Understanding	
ICT support	Tracked track service	1	1	1	1	0	1	1
	Vital signs monitoring	8	8	3	4	2	4	8
	Emergency alert system	28	25	10	18	9	22	29
	Teleassistance	25	22	8	16	6	18	25
Total		28	25	10	18	9	22	29





Table 8. Support network

		Frequency	Percentage	Valid percentage	Cumulative percentage
Valid	None	1	3,0	14,3	14,3
	1 to 5 persons	4	12,1	57,1	71,4
	6 to 10 persons	2	6,1	28,6	100,0
	Total	7	21,2	100,0	
Skip to content	NS/NR	26	78,8		
Total		33	100,0		

Finally, we would like to refer that all answers show that they are interested in having ICT support, but only if it is free of charge. This can be an interesting issue to be used by social organizations, to find funding to improve their services technologically supported to elderly.

Table 9. Interest in ICT support, according to age

	50-64	65-74	75-84	85 or more
I'm not interested in calling into question my privacy.	0	0	0	0
I see no use in this type of equipment	0	0	0	0
I would like to have access to this equipment for free	0	1	9	11
I would like to have access to this equipment even though it is not free	0	0	0	0

Discussion

Our study allowed us to understand how the elderly of this municipality perceive ICT and its potential to become tools of daily support that promote their quality of life and wellbeing. In fact, this territory continues to be characterized by elderly people with low educational qualifications, low pensions and poor access to innovative social services. Their weak perception of the potential of ICTs and of new technologically mediated services results from these sociodemographic characteristics, as well as from the inexistence of a



commitment of social organizations and local public organizations to make this kind of support tools available, which in many situations would allow cost reduction and more effective monitoring of the entire population.

This finding also results from the knowledge that the authors have already achieved, through the accompaniment and development of numerous academic and scientific studies about social organizations in the same region. We believe that discrimination of the elderly can be reduced through technologically-mediated services, as well as contributing to the very sustainability of non-profit organizations in the digital era.

Regardless of the current profile of the elderly, it will change as the generations grow older, where we can observe a higher level of literacy and digital skills. In this regard, the role of higher education institutions also requires the development of applied research projects capable of transferring knowledge to the community, helping to solve real and concrete problems and responding to social needs.

Conclusions

The present study was part of the development of a social diagnosis that allowed the systematization of the needs of the elderly, in a municipality in the north of Portugal, in order to support the development of technological proposals to support the daily life of these individuals, taking into account the problems associated with ageism. Even in the case studied, where most of the analyzed universe does not have digital and technological skills, we have been able to validate our main purpose, given the unanimous interest of the elderly in the use of technologically-mediated support, which is seen as an efficient tool to combat loneliness, the isolation and replace the reduction of social network of each elderly.

Thus, the development of the permanent monitoring system for the elderly, under development in this project, will allow the presentation of a tool adapted to the reality of the region, since it will allow the monitoring of walking paths, monitoring of vital signs of each individual, the signaling and issuance of alerts, according to the customized parameters for each client. In other words, our proposal will allow: a) to move within internal and external spaces, with analysis of vital signs; b) analysis of routes, with alerts of any deviations; c) integration with information systems via web services, for recording and real-time analysis of movement of individuals monitored; d) integrated services of networks and of telecommunications in particular GPS,





GPRS, wireless networks with decision support systems and of recommendation and artificial intelligence systems. This system can be used by individuals or by social organizations to innovate in their services e become more efficient.

Acknowledgements

This article is a result of the project INFO PATHS, Reference code: NORTE-01-0145-FEDER-023623, supported by Norte's Operational Programme (NORTE 2020), under the PORTUGAL 2020 Partnership Agreement, through the European Regional Development Fund (ERDF) and FCT.

References

- ACHENBAUM, W. A. (fall de 2015). A history of ageism since 1969. *Generations – Journal of the american society on aging*, 39(2), 10-16. Obtido em dezembro de 2018.
- ALVES, V., & OLIVEIRA, R. (set./dez. de 2015). Tecnologias de comunicação e interação e envelhecimento humano: a busca da inclusão social pela inclusão digital. *Revista brasileira de ciências do envelhecimento humano*, 12(3), 234-244. doi:10.5335/rbceh.v12i3.6003
- CASTELLS, M. (2007). *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura. A Sociedade em Rede* (3ª ed., Vol. 1). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkia.
- FORTIN, M.-F. (2000). *O Processo de Investigação* (2ª ed.). Loures: Lusociência – Edições Técnicas e Científicas, Lda.
- GENOVESE, V., MANNINI, A., GUAITOLINI, M., & SABATINI, A. M. (2018). Wearable inertial sensing for ICT management of fall detection; fall prevention and assessment in eldderly. Em N. Carbonaro, & A. Togneti, *Wearable Technologies* (pp. 73-86). Pisa: MDPI.
- GUEDES, A. (2014). Os desafios do conhecimento na era tecnológica. Em R. N. V. Oliveira, *Conhecimento, Sociabilidade E Humanidade: Prenúncios De Um Novo Tempo*.
- GUEDES, A., Santos, P. M., & Silva, M. (2011). Teaching in the Information Society: teaching and learning practices with the use of technological innovations. *EDULEARN11 – International Conference on Education and New Learning Technologies*. Obtido em deaembro de 2018
- HARO, F. A., SERAFIM, J., COBRA, J., FARIA, L., ROQUE, M. I., RAMOS, M. & COSTA, R. (2016). *Investigação em Ciência Sociais*. Lisboa: PACTOR - Edições de Ciéncias Sociais, Forenses e da Educação.
- IWASAKI, N. (2013). Usability of ICT applications for elderly people in disaster reduction. *Journal of E-Governanc*, 36, 73-78. doi:10.3233/GOV-130338



LEVY, S., & MACDONALD, J. (2016). Progress on understanding ageism. *Journal of social issues*, 72(1), 5-25. doi:10.1111/josi.12153

LOUSADO, J. P., RODRIGUES, V., CARVALHO, R., & ALBUQUERQUE, C. (maio de 2013). Medical oncology for treatment of clinical data from children and youth. *Atención Primaria*, 45. Obtido em novembro de 2018

MISSÃO PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. (s.d.). Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal. Lisboa. Obtido em setembro de 2016, de <http://www2.ufp.pt/~lmbg/formacao/lvfinal.pdf>

OLIVEIRA, I., COSTA, C., & ROBERTO, M. (2014). Dispositivos móveis e redes sociais: novos rumos para a sedução no ensino e aprendizagem do Turismo na região do Douro. . 2º Encontro sobre Jogos e Mobile Learning. Coimbra, Universidade de Coimbra.

PADILLA-GÓNGORA, D., LÓPEZ-LIRIA, R., DIAZ-LÓPEZ, M., AGUILAR-PARRA, J., VARGAS-MUNOZ, M., & RPCAMORA.PÉREZ, P. (2017). Habits of elderly regarding access to the new ICT. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 1412-1417. doi:10.1016/j.sbspro.2016.02.206

PAPA, P., CORNACCHIA, M., SAPIO, B., & NICOLÒ, E. (2017). Engaging technology-resistant elderly people: Empirical evidence from an ICT-enabled social environment. *Informatics for health & social care*, 42(1), 43-60. doi:10.3109/17538157.2016.1153477

POLAT, H., BAYSAL, H., & AKTAS, B. (2017). Determination of ageism attitudes of adults in two different provinces. *Turkish journal of geriatrics*, 20(4), 280-288.

Portugal. (26 de fevereiro de 2015). Portaria nº 57-A/2015. *Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização (41)*, 1ª série. Diário da República.

QINGYUN, F. (2016). Utilizing ICT to prevent loneliness and social isolation of the elderly. A literature review. *Cuadernos de Trabajo Social*, 29(2), 185-200. doi:10.5209/CUTS.251771

SANTOS, P. M. (maio de 2013). The Need of a New Organizational Vision. *Atención Primaria*, 45.

SANTOS, P., GUEDES, A., & SILVA, M. (novembro de 2011). The role of teaching institutions to prepare and promote social entrepreneurs. In *eJournal of Social Entrepreneurship*.

TEIXEIRA, S. (2015). *Gestão das Organizações*. Amadora: McGraw-Hil.

TRUSINOVÁ, R. (2014). No two ageisms are the same: testing measurement invariance in ageism experience across Europe. *International Journal of Social Research Methodology*, 17(6), 659-675. doi:10.1080/13645579.2013.823003





MEDIAÇÃO SOCIAL EM GERONTOLOGIA. QUESTIONAMENTOS ATUAIS DO SERVIÇO SOCIAL EM ESTRUTURAS RESIDENCIAIS PARA PESSOAS IDOSAS

Ricardo Miguel da Silva Crispim¹

*Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação
da Universidade de Coimbra
Escola Superior de Educação e Ciências Sociais do
Instituto Politécnico de Leiria*

Helena Neves Almeida²

*Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da
Universidade de Coimbra*

Resumo

Este artigo tem como objetivo principal compreender o posicionamento e a influência da Mediação Social no que concerne à ativação dos seniores a residir em Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI) visando a sua participação/envolvimento nos sistemas envolventes. Trata-se de uma revisão da literatura e posterior reflexão que versa acerca das oportunidades e dos limites/constrangimentos imputados ao fenómeno do híper envelhecimento e sobre o *modus operandi* do Assistente Social a laborar em contexto de ERPI face a este fenómeno. Procurou-se percorrer um itinerário analítico que atravessa, designadamente, os constrangimentos e possibilidades do envelhecimento demográfico atual, a resposta dada aos seniores em entidades do tipo

¹ Mestrando em Serviço Social na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra; Mestre em Ciências da Educação pela Escola Superior de Educação e Ciências Sociais do Instituto Politécnico de Leiria. Email: rmscrispim@hotmail.com

² Doutora em Serviço Social. Email: helenalmeida@fpce.uc.pt





ERPI e a posição estratégica da mediação (social) e do Assistente Social no campo da Gerontologia enquanto agente de mudança do *ethos do novo* centrada na questão residencial gerontológica. O envelhecimento da população traz novos desafios à civilização e aos profissionais, com especial incidência na forma como o Interventor Social se posiciona e age. É, portanto, um ponto nevrálgico da ação em Serviço Social a concretização de ações mais profundas e implicadas com as pessoas e os sistemas envolventes. Compreende-se, portanto, que toda a estratégia de mediação social em contexto de ERPI é potenciadora do (r)estabelecimento de laços sociais, mas (atualmente) nem toda a estratégia das ERPI consegue ligar pessoas e sistemas sem o recurso à mediação social.

Palavras chave: Envelhecimento demográfico; Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI); Mediação; Serviço Social

1. As sociedades híper envelhecidas e a reconfiguração de conceitos

Falar em envelhecimento demográfico atualmente não se pode centrar em apenas em critérios delimitadores da velhice como idade cronológica³ e idade física e biológica⁴, desde logo porque o que está convencionado em termos de idade a partir da qual um indivíduo é “velho” ou “novo” tem vindo a sofrer alterações muito pela força do entendimento sociológico acerca daquilo que cabe dentro de cada padrão etário (Almeida, 2012; Cabral, 2017).

Acresce que o empirismo atual referente à implosão demográfica e, por conseguinte ao processo de envelhecimento demográfico, muito embora dê enfoque ao declínio perigoso da fecundidade⁵ (Paúl, 1997; Silva, 2002; Cabral, 2017), tem cada vez mais que ver com o aumento paulatino da longevidade e da espe-

³ É a forma mais simples de definir a velhice, balizando o seu sentido apenas nos anos transcorridos desde o nascimento. Em geral, a estatística acerca das pessoas idosas diz-nos que o início da velhice ocorre aos 66 anos e cinco meses aquando a entrada na reforma.

⁴ Tem que ver com as mudanças físicas ligadas à velhice, que, na maioria das vezes está associada à deterioração e perda de faculdades.

⁵ Motivada, segundo Augusto Santos Silva (2002), pela elevada escolarização das populações, aos altos padrões de consumo, e à superação e/ou atenuação das formas de dominação sexual feminina (capazes de controlar a reprodução). Fenómeno que leva à acentuação do envelhecimento e, a prazo, à redução populacional (Cabral, 2017) e à não regeneração das gerações, bem como à inversão da forma da pirâmide etária (Paúl, 1997).



rança média de vida⁶, fixando as pessoas com 80 e 90 anos como o grupo que atualmente mais cresce em Portugal⁷ (Cabral, 2017; Mendes, 2017).

Na época histórica em que o modelo familiar tradicional extenso predominava e em que o envelhecimento populacional não era tão acentuado, a velhice surgia associada à sabedoria, à experiência, e a um elevado reconhecimento social. Contudo, o envelhecimento demográfico acelerado ocorre numa sociedade onde o modelo neo-capitalista⁸, glorificador dos valores como a produtividade, a eficiência e a busca do lucro, penaliza os grupos etários que não contribuem para o engrandecimento da cadeia de produção. Neste caso particular, o grupo etário com 65 ou mais anos é bastas vezes desconsiderado, subestimado e excluído em grande medida devido ao conceito clássico de velhice.

Ora, o envelhecimento demográfico traz consigo riscos associados, quer referentes ao acesso a bens materiais, equipamentos, serviços e oportunidades sociais (por exemplo: educação e saúde), quer à participação das pessoas idosas nas respetivas sociedades de que são membros. No ponto de vista da Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável (ENEAS, 2017) este aspeto leva à

vulnerabilidade do estado de saúde, o isolamento social e a solidão, a dependência física, mental e também económica, a estigmatização (Cabral et al., 2013) e os abusos, quer físicos, quer psicológicos, sexuais, financeiros ou materiais, por discriminação, ou por negligência (United Nations Economic Commission for Europe, 2013).

O *ethos* social⁹ assente na noção tradicional de velhice que vigora em grande medida na sociedade pós-moderna, associa a pessoa idosa à inutilidade, à incapacidade, à dependência e à tomada a cargo. Ora, esta leitura totalmente

⁶ Dados mais recentes que apuramos junto do Instituto Nacional de Estatística (INE, 2019) dão conta que a esperança de vida à nascença em Portugal foi estimada em 80,62 anos para o total da população, sendo que aos homens correspondia 77,61 anos e às mulheres 83,33 anos.

⁷ A título de exemplo, Portugal em 2017 era o sexto país mais envelhecido do mundo (PRB, 2017 cit in Rodrigues, 2018), existindo 153 idosos por cada 100 jovens e 1 em cada 5 residentes tinha mais de 65 anos (Rodrigues, 2018). Luz (2017, p.1) arrisca ao dizer que Portugal “em 2020 venha a integrar o leque das treze sociedades híper envelhecidas a nível mundial”.

⁸ Em rigor, este modelo espantilha os grupos em dois distintos: de um lado estão aqueles que produzem e do outro, aqueles que gastam e enfraquecem o Estado-Providência.

⁹ Viegas e Gomes (2007, p.31) definem por *ethos* social “a constelação de valores essencialmente moral que norteia a visão do mundo prevalecente em dada realidade social e em determinado contexto histórico”



inibidora da capacitação e do empoderamento em senioridade ocorre, por um lado num contexto sociocultural centrado num paradigma inerte, comodista, hedonista e vazio onde as sociedades atuais mergulharam, e por outro num contexto onde as práticas idadistas deflagram não poucas vezes contra os seniores. Em qualquer dos casos, é claramente retirado espaço de coexistência e voz aos seniores, desrespeitando-os e desvalorizando-os em termos simbólicos e subjetivos, mas também ao nível da garantia de direitos fundamentais, como por exemplo, a segurança, a integridade física, a habitação, a segurança social e a qualidade de vida¹⁰.

Para os propósitos desta reflexão é imperioso trazer uma abordagem, quanto a nós, totalmente diferenciadora centrada na ideia de que os seniores são igualmente responsáveis pela alteração de paradigma negativo que os desvaloriza socialmente. Para tal, é urgente um “*ethos do novo*”¹¹ plasmado na ideia dos seniores se demarcarem da imagem tradicional de velhice representada pela inutilidade, ineficiência e senilidade.

Segue-se, então, que o estatuto social que os idosos gozam, muito embora dependa dos significados atribuídos pela sociedade, obedece também à narrativa que os próprios idosos empregam à sua historicidade atual¹², ao seu presente, e à forma como querem projetar a sua vida no futuro.

As pessoas idosas de hoje, em termos gerais, são pessoas mais conscienciosas dos seus direitos e deveres, saudáveis, economicamente estáveis, com elevados graus de literacia e intelectualmente curiosas. Este facto obriga a que as políticas públicas se reformulem a fim de a estas pessoas ser atribuído um papel ativo na sociedade. É neste jogo de significados, crenças e valores (assentes em fatores biológicos, sociais, económicos, culturais, ambientais e históricos), jogado entre a autoimagem (a imagem que tenho de mim próprio) e a heteroimagem (a imagem que os outros têm de mim), que faz dos idosos um grupo profundamente heterogéneo, não estático, e profundamente dinâmico e relativo (Arca, 2007; ENEAS, 2017).

¹⁰ Chamamos, a propósito desta reflexão o contributo de Viegas e Gomes “A emergência de estereótipos negativos (...), não deve ser, todavia, interpretada como uma causa unívoca do declínio do estatuto dos idosos, mas antes como reflexo da diminuição do seu ascendente nas dinâmicas de reprodução social” (2007, p.30).

¹¹ Conceito trazido por Viegas e Gomes (2007, p. 31).

¹² A diferenciação dos seniores deriva fruto de uma construção singular e intransmissível influenciado pelas interações das circunstâncias histórico-culturais, da incidência de diferentes patologias ao longo do processo de desenvolvimento e envelhecimento, de fatores genéticos e do ambiente ecológico.





O recente enfoque dado ao envelhecimento ativo e saudável parece constituir um indicador de passagem de concepções negativas acerca do processo de envelhecimento e da velhice para um período totalmente dourado, o qual encetaria um conjunto de novas práticas e leituras capazes de re-situar o envelhecimento e a velhice em registos sociais, simbólicos, políticos e ideológicos mais empoderadores e capacitantes (Viegas & Gomes, 2007).

O conceito de envelhecimento ativo e saudável é definido pela Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável (ENEAS, 2017, p. 6).

como o processo de otimização das oportunidades para a saúde, participação e segurança, para a melhoria da qualidade de vida à medida que as pessoas envelhecem bem como o processo de desenvolvimento e manutenção da capacidade funcional, que contribui para o bem-estar das pessoas idosas, sendo a capacidade funcional o resultado da interação das capacidades intrínsecas da pessoa (físicas e mentais) com o meio (World Health Organization, 2015).

Ora, o que acontece é que em matéria de envelhecimento ativo e saudável em Portugal ainda existe um longo e permanente caminho a percorrer para que os pressupostos do envelhecimento ativo e saudável se reflitam na saúde e na qualidade de vida das pessoas idosas, a fim de garantir a plenitude no que à dignidade humana diz respeito, hoje e no futuro.

A Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável (ENEAS, 2017) aborda de forma inequívoca a importância, por um lado do envolvimento dos sistemas micro (indivíduo e sua família), meso (comunidade) e macro (sociedade como um todo) a favor do bem-estar na velhice, bem como de quebrar barreiras entre estes sistemas que possam impedir as pessoas idosas de participarem na sociedade. A ação conjunta a nível dos três sistemas – micro, meso e macro – permitirá à pessoa idosa atingir maiores índices de participação, saúde e segurança quando for arquitetada uma rede de apoio assente na lógica de rede entre, por exemplo, a família, a comunidade e a sociedade.

Mais do que abordar o envelhecimento demográfico, a missão política e social recai na rede solidária formal que é disponibilizada às pessoas idosas e às suas famílias. Ela é atualmente a base resolutiva da maioria dos casos que decorrem do processo de envelhecimento, e, quanto a nós, um dos maiores redutos da mediação social enquanto processo de intervenção profissional favorecedor da articulação entre sistemas. Em resultado disso, julgamos ser necessário dedicar-lhe um ponto neste artigo.



2. As estruturas atuantes no campo da gerontologia e a ativação dos idosos: O caso das Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas

O rápido processo de urbanização e a desertificação das zonas rurais, a redução da extensão da família e da área das habitações, o surgimento de novos modelos familiares e a sua atual morfologia simbólica entre elementos familiares, a baixa natalidade, a entrada da mulher no mercado de trabalho e os elevados níveis de cultura e escolarização das populações, fazem aumentar a procura das famílias (outro como principais e imprescindíveis instituições sociais de prestação de cuidados aos idosos) das respostas sociais, nomeadamente as Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas¹³ (Arca, 2007; Pimentel, 2006; Martins, 2013; Mali, 2014). Por isso o aumento da procura de ajuda e apoios institucionais e a emergência de um vasto setor privado ganham um novo espaço na sociedade.

Em virtude desta realidade social, na triangulação de atores, família-sociedade-instituições, sobra pouco espaço para a ativação dos seniores enquanto agentes dinâmicos da sua própria vida. Encontramos dois fatores que concorrem para este facto, os fatores exógenos e endógenos. Os primeiros, privilegiam a ideia clássica de velhice que retira poder simbólico aos seniores (nomeadamente aqueles que padecem de algum tipo de psicopatologia e/ou deficiência motora) enfraquecendo os laços sociais com a família, os amigos e a comunidade, uma vez que os elementos da sociedade não reconhecem valor nem utilidade aos idosos. No que concerne aos fatores *endógenos*, são relevantes os discursos proferidos pelos seniores de *velhice negativa*, onde se sublinham, fundamentalmente, as limitações físicas, as experiências negativas, e a noção de subserviência¹⁴. Estes últimos fatores leva os seniores a auto excluírem-se e a demitirem-se da lógica de aprendizes.

Nesta linha de ideias, a sociedade deve permitir a inclusão dos seniores e criar a oportunidade de se implicarem na dinâmica comunitária enquanto agentes sociais e de educação; e, por sua vez, também os idosos devem “tomar a iniciativa da mudança” (Azeredo, 2016, p.71) de paradigma plasmado naquilo que já abordados como sendo o *ethos do novo*.

Muito embora a tendência atual seja a defesa do *Ageing in Place*, não são menos importantes as respostas institucionais residenciais. A Rede Europeia

¹³ Doravante indicada como ERPI.

¹⁴ Neste caso é recorrente que os seniores, por se considerarem detentores da verdade absoluta e universal e por já terem contribuído com a força do trabalho para a sociedade as demais pessoas, normalmente pessoas mais novas, têm de os servir.





Anti-Pobreza (EAPN, 2017) refere a participação dos idosos, nomeadamente em regimes institucionais, como um tema parcamente explorado e defendido. Apesar da institucionalização ser, aparentemente, contrária à noção de participação, impera uma questão: Serão as ERPI capazes de inovar o tipo de serviços que prestam no que concerne ao favorecimento da (re)composição e/ou fortalecimento dos laços sociais dos seniores com as redes envolventes? Serve, à laia desta questão, o seguinte

Os serviços têm sido criados a pensar na urgência de uma resposta que satisfaça as necessidades básicas dos sujeitos, mas revelam-se muitas vezes incapazes de contornar tensões decorrentes de perdas associadas ao envelhecimento, designadamente, rutura na esfera produtiva, quebra de laços sociais, diminuição de capacidades físicas e por vezes mentais, perda de saúde e de mobilidade, perda de autonomia (Almeida, 2012, p. 152).

A dinâmica de manutenção das respostas para as pessoas idosas mudou ao longo dos tempos, tentando-se descentralizar da esfera paliativa e assistencialista incidente no problema e na sua resolução imediata. Muito embora, as políticas intrainstitucionais que norteiam a atuação das ERPI procuram ter em conta a dignidade humana e os direitos fundamentais de liberdade, participação, autonomia e justiça social dos seus beneficiários, não é menos verdade a desadequação às necessidades e interesses dos idosos, a homogeneização e a rotinização dos “cuidados sociais diretivos e paternalistas centrando-se na saúde e na segurança e menos na autonomia dos idosos” (Sousa et al., 2004, p. 137). Embora não seja aplicável o conceito de “instituições totais” de Goffman, elas atuam numa lógica autoritária e dominadora construtora de fronteiras simbólicas (Sousa et al., 2004; Martins, 2013; Benelli, 2014). Nestas circunstâncias, a pessoa idosa vive problemas decorrentes do “confinamento às regras institucionais de enquadramento dos serviços que recebe, normas em que não participou” (Almeida, 2012, p. 153) tão comuns como: (a) o frugal contacto com os familiares e pessoas de referência, (b) a perda dos pilares culturais, (c) a deterioração da sua identidade; (d) a perda de controlo sobre a sua própria vida, (e) a infantilização¹⁵; e (f) a despersonalização¹⁶ (Pais, 2006; Rodríguez, 2007; Bermejo, 2010; Marques, 2011). Todos estes fatores concorrem, por um lado, para o aumento do conflito entre as pessoas idosas

¹⁵ Este conceito tem que ver com o facto de o idoso ser tratado como se fosse uma criança.

¹⁶ Nestas circunstâncias são menosprezadas as necessidades particulares, bem como os saberes de que o sénior é detentor.



a residir em ERPI e os sistemas de apoio (Almeida, 2012) e por outro lado, diminui a autonomia, o autoconceito e autoestima, a privacidade, o sentido de pertença e o bem-estar dos seniores, tornando-se mais apáticos e passivos (Marques, 2011; Martins, 2013).

3. A mediação (social): um caminho para o inquietamento dos seniores e dos sistemas

Por tudo o que anteriormente se expôs, parece possível dizer-se que a emergência de um *ethos do novo* pode ser determinada, por um lado, pela lógica emancipatória das pessoas idosas ao se afastarem da ideia tradicional de velhice, procurando a sua condição de cidadãos e por outro lado, pelo reposicionamento estrutural das ERPI e das famílias face ao atual panorama da senioridade, tendo estas de permitir o acolhimento da cidadania dos seniores.

A tendência que hoje se desenha de um *ethos do novo* em Gerontologia é demonstrativo da importância que se atribui à questão da mediação enquanto “estratégia de construção de pontes e trânsitos entre pessoas, diferentes pontos de vista e fronteiras culturais” (Vieira & Vieira, 2016, p. 27).

Ora, em Gerontologia, a mediação deve centrar-se na mediação social emergindo

(...) como uma nova forma de equacionar os problemas, transformados em conflitos, os serviços e o processo de intervenção junto da população idosa, um modo de agir refletido que, por um lado, consolide a dimensão objetiva da qualidade de vida (condições de vida, alimentação, serviços de saúde...) e, que por outro lado, conquiste e afirme a sua dimensão subjetiva (relacionamento com a família, com amigos, participação em organizações sociais...) (Almeida, 2012, p. 152)

A mediação deve apresentar uma quadrupla função: a) assumir um papel de carácter pedagógico e responder a um objetivo de cidadania ativa e democrática; b) desenvolver-se de forma criativa e dinâmica num processo de conexão e fusão constante com o meio ecológico e diversos agentes sociais; c) comprometer-se enquanto forma de criação, restauro e (re)construção de laços sociais e resolução de conflitos, cuja rutura seja evidente ou simbólica, entre os indivíduos e os sistemas sociais enquanto elementos intrincados nas relações de mudanças sociais; e d) favorecer o reconhecimento das potencialidades, competências, direitos e deveres dos cidadãos (Almeida, 2004; ACIME, 2005; Almeida, 2008 cit in Carvalho, et al., 2014; Almeida, 2012).





Enquanto modelo de intervenção social, a mediação social tem como uma das principais finalidades a promoção da autonomia das pessoas e grupos em interação através do seu empoderamento individual e comunitário através da participação no seu próprio processo de desenvolvimento (ACIME, 2005; Almeida, 2012 cit in Carvalho, et al., 2014).

É nesta convergência de visões que o Assistente Social, enquanto profissional inserido numa cultura institucional, no desempenho das suas funções junto de pessoas idosas, pode atuar enquanto interventor social e agente mediador de *interface*, aquilo que em mediação se apelida de *terceiro elemento*. Deve atuar numa perspetiva holística, simultaneamente individual e coletiva, entre “o mundo dos sujeitos e dos sistemas”, sendo capital a “capacidade/competência no estabelecimento de articulações entre estruturas e práticas, entre o mundo da vida e o mundo dos sistemas”, apelando à relação entre “os modos de vida dos sujeitos sociais, os seus modos de vivência quotidiana e os seus modos de perceção da vida, bem como a inscrição desses modos de vida em contextos societários específicos” (Andrade, 2001, p. 224). Nesta linha de análise, é requerido ao Assistente Social na área da Gerontologia o desenvolvimento de canais de diálogo entre sistemas (as pessoas idosas, as famílias, a comunidade envolvente, as instituições várias, a sociedade, entre outros), uma vez que colocar em relação, democrática e cidadã, várias linguagens e narrativas sociais e culturais é uma tarefa cada vez mais emergente e urgente em Serviço Social.

De facto, a lente do Assistente Social no campo da Gerontologia deve focar-se numa cultura da mediação “centrada na dinâmica do processo” (Andrade, 2001, p. 219) intra e entre sistemas (micro, meso e macro¹⁷), inscrita numa “direção ético-política de cidadania social e local” (idem, ibidem, p. 219). Neste âmbito, cabe ao Assistente Social rejeitar “o modelo de déficit” (Almeida, 2004), e resgatar o modelo de capital social¹⁸ orientado para e com

¹⁷ A mediação social no âmbito gerontológico-institucional assenta numa ótica que visa a transformação das relações sociais através de três níveis de ações: uma, ao nível micro mobilizadora de processos de participação dos seniores nas dinâmicas institucionais ou reinserção dos seniores na comunidade envolvente; outra, ao nível meso, promotora do envolvimento das redes de solidariedade, das famílias e/ou outros elementos significativos e a comunidade; e ainda uma outra, ao nível macro, transformadora dos contextos sociais relevantes para o processo de empoderamento, desenvolvimento e autonomia dos idosos numa sociedade como um todo e inclusiva.

¹⁸ Capital social é “uma medida de coesão social, referindo-se ao modo como cada pessoa participa na sua sociedade e às formas de ligação social que ocorrem” (Carvalho, et al., 2014, p. 15).





as pessoas e as suas forças e potencialidades (assente em processos participativos e de cidadania democrática) (Almeida, 2013), a fim de impulsionar mudanças paradigmáticas na forma como se trata a senioridade, e por conseguinte que os participantes/sistemas encontrem respostas alternativas ou novas soluções. No entanto, este processo nem sempre é de fácil concretização, pois colide bastas vezes com questões burocráticas associadas ao processo de normalização social e ao funcionamento dos serviços ou dos profissionais (Almeida, 2012).

Dar voz aos seniores a residir ERPI junto das mais variadas instâncias, inclusive a própria ERPI que os acolhe, cria oportunidades de protagonismo social tão raras vezes existente neste tipo de respostas sociais. E, mesmo que se trate de uma participação incipiente e, nalguns casos, ilusória

(...) atendendo à reduzida ou quase inexistente participação ativa dos utentes na construção de novos recursos, ele revela-se fundamental por várias razões: primeiro, porque permite ultrapassar barreiras que se colocam a nível da perceção que o sujeito tem de si próprio, valorizando a sua autoestima e autoconfiança; segundo, porque mobiliza os sujeitos requerentes, construindo ou reforçando um sentimento de esperança em relação ao futuro; terceiro, porque capitaliza as relações do sujeito com o exterior, consigo próprio e com os outros, otimizando, até ao limite do possível, a sua participação na procura, construção e implementação de alternativas ajustadas às suas necessidades e capacidades” (Almeida, 2001, p. 230-231).

A nosso ver pensámos interessante esta dimensão atribuída à mediação social que se constrói numa relação da pessoa idosa consigo mesma e com os três níveis de ação: micro, meso e macro. De facto, colocar a tónica a favor da construção de respostas assentes numa dimensão positiva do envelhecimento, entrosada em lógicas de conectividade entre protagonistas permite ultrapassar bloqueios pessoais, a descoberta de laços imprevisíveis e recursos até ao momento desconhecidos, a aproximação de realidades até aqui longínquas, a exploração dos múltiplos sentidos da vida, e a incorporação da dimensão subjetiva da qualidade de vida a que todos têm direito (Almeida, 2012). Em resumo, a mediação social em contextos gerontológicos permite colocar em relação estes diferentes vetores, numa perspetiva comunicacional, constituindo-se como um desafio pedagógico e reflexivo entre sistemas e as pessoas idosas a residir em ERPI, numa lógica de desenvolvimento de novas atitudes e práticas suportadas pela tolerância ativa¹⁹ plasmadas numa cultura de cidadania,

¹⁹ Segundo Hérítier (1999 *cit in* Vieira & Vieira, 2016, p. 33) refere que a “tolerância passiva conduz à intolerância ativa ou deixa-lhes o caminho aberto”, alimentando a injustiça.





respeito, democracia e paz entre gerações, a que o Serviço Social não se pode, nem deve, alhear.

Breves conclusões

Vivemos um novo paradigma, uma nova ordem social cada vez mais líquida. São os ventos da mudança que fazem girar a seu belo prazer o cata-vento em direções, por vezes, antagónicas e que de certeza nos irão colocar novos desafios a curto e médio prazo, sem que nos apercebamos, ou que, erroneamente achemos que nada contribuímos para isso.

Ainda que muitas incertezas existam, vamos assistindo às mudanças com a reflexividade e o esforço de concretizar novas e criativas respostas. A forma como se experiencia o processo de envelhecimento está a mudar, bem como a forma como a sociedade interpreta a “senioridade”. Uma dessas mudanças concretiza-se, ainda de que forma muito ténue e com muito trabalho por fazer que a todos deveria implicar, na alteração do estatuto que a pessoa idosa tem vindo a desempenhar no contexto familiar, social e político através do *ethos do novo*. Em rigor, a importância que os seniores possuem na teia societária, nomeadamente nas gerações mais jovens é visível, muito embora ainda pouco reconhecido. A velhice é a idade do futuro e dela tem vindo a ser abolidas definições castradoras e sociologicamente insustentáveis. O envelhecimento já não pode ser encarado como um risco social nem tampouco um problema social, mas sim, uma fase tão válida e próspera do ciclo da vida do sujeito e neste sentido ainda existe um longo caminho a percorrer a fim de tornar as sociedades mais amigas dos idosos.

Uma das estratégias que pode potenciar a inversão dos efeitos negativos no arrefecimento dos laços sociais entre seniores a residir em ERPI e suas famílias, as instituições e a sociedade como um todo é através da mediação social e comunitária.

O discurso da mediação enquanto estratégia conservadora de resolução de conflitos entre um indivíduo e as redes, mesmo sendo importante, não pode ser vista de forma tão redutora. A mediação social procura promover a criatividade individual e simultaneamente coletiva para o (r)estabelecimento de laços sociais entre os elementos em ação. Podemos acrescentar também que a mediação social potencia o reconhecimento do outro através do empoderamento das partes (Carvalho, et al., 2014). A mediação social enquanto estratégia operacionalizada em contexto de ERPI, cada vez mais desajustada da realidade dos seus clientes, permite uma rutura com as metodologias





cristalizadas que têm vindo a ser questionadas. Medidas menos rígidas como interações positivas com a família e a comunidade, existência de espaços onde se promova a reflexão acerca da participação das pessoas idosas, promoção da vontade expressa dos seniores, flexibilização das ERPI nos serviços que prestam no que ao apoio psicossocial diz respeito devem fazer parte das dinâmicas intrainstitucionais. São medidas deste tipo, em que a mediação social pode desempenhar um papel de capital importância, que permitirá às ERPI tornarem-se lugares de encontro, cuidados e paz.

Observamos e trabalhamos com a expectativa que os diferentes atores sociais, onde os Assistentes Sociais desempenham um papel preponderante, parecem tentar unir-se para a concretização de intervenções condignas com o respeito que os seniores nos merecem. A cooperação é o caminho mais certo para se conseguirem congregar olhares múltiplos acerca de realidades semelhantes e possibilitando, por conseguinte, a compreensão do fenómeno numa ótica multidimensional. É urgente reescrever a velhice, e a mediação desempenha um papel fundamental nessa tarefa.

Referências bibliográficas

ACIME. (2005). *A mediação sócio-cultural: um puzzle em construção*. Disponível em <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/Estudo+14.pdf/526ae-9d4-de4b-4a7f-be41-224ded16e9cb>.

ALMEIDA, H. (2001). *Conceptions et Pratiques de la Médiation Sociale. Les modèles de médiation dans le quotidien professionnel des assistants sociaux*. Coimbra : Fundação Bissaya-Barreto/Instituto Superior Bissaya-Barreto.

ALMEIDA, H. (2004). A recomposição dos laços sociais – uma mediação expressiva e instrumental na luta contra a exclusão social. In P. Cunha (org.), *Mediação, uma forma de resolução alternativa de conflitos* (pp. 33-61). Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa.

ALMEIDA, H. (2012). Envelhecimento, qualidade de vida e mediação social profissional. In M. Carvalho (Org). *Serviço Social na Saúde, Disposições e práticas de um campo profissional* (p.139-181). Lisboa: Lidel, Pactor – Edições de Ciências Sociais e Política Contemporânea.

ALMEIDA, H. (2013). Gestão de caso e Mediação Social: abordagens, processos e competências cruzadas na agenda do conhecimento em Serviço Social. In C. Santos; C. Albuquerque & H. Almeida, *Serviço Social: mutações e desafios* (pp. 15-63). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.





ANDRADE, M. (2001). Campo de intervenção do serviço social: autonomias e heteronomias do agir. *Revista Intervenção Social*, número 23/24, p. 217-232. Disponível em <http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/is/article/view/1034/1155>.

ARCA, B. (2007). Apoio familiar e institucional à pessoa idosa. In A. Osório; F. Pinto (Coords), *As pessoas idosas. Contexto social e intervenção educativa* (p. 269 -305). Lisboa: Edições Piaget.

AZEREDO, Z. (2016). Cultura, cidadania e envelhecimento. In Z. Azeredo (Coord.), *Envelhecimento, Cultura e Cidadania* (p. 67-73). Lisboa: Edições Piaget.

BENELLI, S. (2014). *A lógica da internação. Instituições totais e disciplinares (des)educativas*. Disponível em <https://static.scielo.org/scielobooks/74z7q/pdf/benelli-9788568334447.pdf>.

Bermejo, J. (2010). *A relação de ajuda no encontro com os idosos*. Prior Velho: Paulinas Editora.

CABRAL, M. (2017). O envelhecimento sociodemográfico e os seus riscos. In P. M. Ferreira; M. V. Cabral; A. Moreira (Org.), *Envelhecimento na sociedade portuguesa. Pensões, família e cuidados* (pp. 99-109). Lisboa: Imprensa de Ciências sociais.

CARVALHO, S. et al. (2014). *Linhas Orientadoras para a Mediação Social e Comunitária no âmbito da Reinserção de Pessoas com Comportamentos aditivos e Dependências*. Coordenação Científica de H. Almeida. Lisboa: SICAD. Disponível em http://www.sicad.pt/BK/Intervencao/ReinsercaoMais/Documentos%20Partilhados/LinhasOrientadorasPara_a_MedicaoSocial_e_ComunitariaNo_bitoDaReinsercao-DePessoasComComportamentosAditivos_e_Dependencias.pdf.

CRISPIM, R. (2018). Envelhecimento(s) e sociedade: empoderamento e protagonismo da pessoa idosa. In *II Congresso Ibero-Americano de intervenção social – Direitos sociais e exclusão* (pp. 403-415). Carviçais: Lema d'Origem.

EAPN (2017). *Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável 2017-2025*. Consulta pública – alguns comentários. Disponível em [file:///C:/Users/User/Downloads/Estrategia%20Nacional%20para%20o%20Envelhecimento%20Ativo%20e%20Saudavel%202017_2025_Consulta%20Publica%20%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Estrategia%20Nacional%20para%20o%20Envelhecimento%20Ativo%20e%20Saudavel%202017_2025_Consulta%20Publica%20%20(2).pdf).

ENEAS (2017). *Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável 2017-2025. Proposta do Grupo de Trabalho Interministerial* (Despacho nº 12427/2016). Disponível em <https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/07/ENEAS.pdf>.

INE (2019). *Instituto Nacional de Estatística*. Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=281336932&DESTAQUESmodo=2&clang=pt.

LUZ, H. (2017). *Desigualdades e políticas sociais na América Latina e Península Ibérica em perspectiva histórica: Novos conceitos e novas práticas para novas realidades?* Paper presented at the XVIII CONGRESO AHILA En los márgenes de la Historia Tradicional. Nuevas miradas de América Latina desde el siglo XXI, Valencia, Espanha.





MALI, J. (2014). The role of social work in the epoch of intergenerational solidarity in society. *Revija za socijalnu politiku*, 21, 111-131. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/276204137_The_Role_of_Social_Work_in_the_Epoch_of_Intergenerational_Solidarity_in_Society.

MARQUES, S. (2011). *Discriminação na terceira idade*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

MENDES, M. (2017). Envelhecimento e fecundidade: uma antevisão do nosso futuro demográfico. In P. M. Ferreira; M. V. Cabral; A. Moreira (Org.), *Envelhecimento na sociedade portuguesa. Pensões, família e cuidados* (pp. 111-140). Lisboa: Imprensa de Ciências sociais.

MARTINS, E. (2013). *Gerontologia & Gerontagogia. Animação Sociocultural em idosos*. Lisboa: Editorial Cáritas.

PAIS, J. (2006). *Nos Rastos da Solidão. Deambulações Sociológicas*. Porto: Âmbar.

PAÚL, M. (1997). *Lá para o fim da vida. Idosos, família e meio ambiente*. Coimbra: Almedina.

PIMENTEL, L. (2006). *A prestação de cuidados a pessoas idosas dependentes: uma análise das relações familiares intergeracionais e de germanidade* (Doctoral dissertation). Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

VIEIRA, R. e VIEIRA, A. (2016). Mediações socioculturais: conceitos e contextos. In R. Vieira; J. Marques; P. Silva; A. Silva; C. Margarido (Orgs.), *Pedagogias de mediação intercultural e intervenção social* (pp. 27-55). Porto: Edições Afrontamento.

RODRIGUES, T. (2018). *Envelhecimento e políticas de saúde*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

RODRÍGUEZ, P. (2007). *Conceptualización de los alojamientos para personas mayores*. In P. Rodríguez (Coord.), *Residencias y otros alojamientos para personas mayores* (pp. 47-75). Madrid: Editorial Medica Panamericana.

SILVA, A. (2002). *Dinâmicas sociais do nosso tempo*. Porto: Editora da Universidade do Porto.

SOUSA, L.; Figueiredo, D. & Cerqueira, M. (2004). *Envelhecer em família. Os cuidados familiares na velhice*. Porto: Ambar.

VIEGAS, S. & GOMES, C. (2007). *A identidade na velhice*. Porto: Ambar.

ZIMERMAN, G. (2000). *Velhice. Aspectos biopsicossociais*. Porto Alegre: Artmed Editora.





TEMA VI

Justiça e Reinserção Social







ALTERNATIVAS DE JUSTICIA PENAL PARA LOS EXCLUIDOS DEL SISTEMA

Demelsa Benito Sánchez

Profesora Doctora de Derecho Penal – Universidad de Deusto (España)

Resumo

El objetivo de este trabajo es ofrecer algunas alternativas de justicia penal para las personas excluidas del sistema que realizan conductas tipificadas como delito. La investigación parte de la hipótesis de que el sistema de justicia penal discrimina a los más desfavorecidos; hipótesis que se corrobora en este trabajo a través de unos ejemplos extraídos del Derecho penal español. En concreto, se analiza el tratamiento que el Código Penal español otorga a delitos que son típicamente cometidos por las personas marginadas de la sociedad, como los relacionados con el *top manta* y el *narcomenudeo*, para comprobar cómo se incide con dureza sobre estas personas pese a ser conductas con escasa o nula lesividad, que no requerirían, si quiera, la intervención del recurso más gravoso del Estado, el Derecho penal. Una vez analizados estos ejemplos, el trabajo trata de ofrecer posibles soluciones jurídico-penales a ese trato discriminatorio que sufren los excluidos cuando se enfrentan al sistema de justicia penal. En particular, se sugiere la despenalización de conductas que no vulneren de forma relevante bienes jurídico-penales, y se insiste en la necesidad de mitigar la pena que reciben estas personas, para lo cual, se propone el recurso a fórmulas que reduzcan el injusto o la culpabilidad, como la aplicación de la causa de justificación denominada “estado de necesidad” o de causas de exclusión de la culpabilidad, tales como causas de inimputabilidad, error de prohibición o miedo insuperable.





Palavras-chave:

Delito; exclusión social; marginalidad; pena; sistema penal

Introducción

Es un hecho corroborado a lo largo de la historia que el sistema de justicia penal incide con más dureza sobre lo más desfavorecidos. Es célebre ya la frase que pronunciara Anatole France en el siglo XIX: “La Ley, en su magnífica ecuanimidad, prohíbe, tanto al rico como al pobre, dormir bajo los puentes, mendigar por las calles y robar pan”. Efectivamente, la ley, en su igualdad formal, establece prohibiciones y califica conductas como delitos dirigiéndose a todos los ciudadanos por igual. Sin embargo, es evidente que muchas de esas conductas que el legislador decide incorporar al código penal serán llevadas a cabo, fundamentalmente, por personas en situación de exclusión social. Esto trae como consecuencia que las personas que viven ya al margen de la sociedad reciban un trato discriminatorio por parte del sistema de justicia penal, lo que las aboca a vivir continuamente en una situación de marginalidad, sin disfrutar de los derechos y privilegios del resto de ciudadanos.

Esta situación puede y debe paliarse. Lo que este trabajo¹ pretende es ofrecer alternativas de justicia penal para las personas excluidas del sistema que realizan conductas delictivas. La investigación parte de la hipótesis de que el sistema de justicia penal discrimina a los más desfavorecidos; hipótesis que se corrobora en este trabajo a través de unos ejemplos extraídos del Derecho penal español. En concreto, se analiza el tratamiento que el Código Penal español otorga a delitos que son típicamente cometidos por las personas marginadas de la sociedad, como los relacionados con el *top manta* y el *narcome-nudeo*, para comprobar cómo se incide con dureza sobre estas personas pese a ser conductas con escasa o nula lesividad, que no requerirían, si quiera, la intervención del recurso más gravoso del Estado, el Derecho penal. Una vez analizados estos ejemplos, el trabajo trata de ofrecer posibles soluciones jurídico-penales a ese trato discriminatorio que sufren los excluidos cuando se enfrentan al sistema de justicia penal. En particular, se sugiere la despenalización de conductas que no vulneren de forma relevante bienes jurídico-penales, y se insiste en la necesidad de mitigar la pena que reciben estas personas, para

1 Este trabajo forma parte del proyecto de investigación “Hacia un modelo de justicia social: alternativas político-criminales”, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España para los años 2019-2021 (Referencia RTI2018-095155-A-C22).





lo cual, se propone el recurso a fórmulas que reduzcan el injusto o la culpabilidad, como la aplicación de la causa de justificación denominada “estado de necesidad” o de causas de exclusión de la culpabilidad, tales como causas de inimputabilidad, error de prohibición o miedo insuperable.

1. Sobre el concepto de exclusión social

Es en la Francia de los años 70 cuando se empieza a utilizar el término exclusión social, fundamentalmente, tras la obra de Lenoir, *Les Exclus* (1974), si bien, con esta expresión, él aludía más bien a desventajas físicas o mentales de las personas, que a desventajas sociales. La generalización de la expresión se produce en la década siguiente, en una coyuntura marcada por el desempleo masivo y por la inestabilidad de los vínculos sociales en el contexto de lo que se denominó “nueva pobreza” (Arriba González de Durana, 2002: 3; Boltanski y Chiapello, 2005: 446-447; Fernández García, 2005: 32).

En efecto, la noción de exclusión social nació unida a la de pobreza (Silva Sánchez, 2007: 3), aunque en el momento actual queda claro que una y otra no son lo mismo (Serrano Tárraga, 2014: 608). La voz “pobreza” debe reservarse para hacer referencia a esas situaciones de carencia económica y material, mientras que la expresión “exclusión social” implica un proceso de carácter estructural que acaba restringiendo notablemente el acceso de la persona a una serie de bienes y oportunidades vitales fundamentales, hasta el punto de cuestionar la propia condición de ciudadano de dicha persona (Cabrera Cabrera, 2002: 83). En este sentido, mientras que lo opuesto a pobreza sería riqueza, lo opuesto a la condición de excluido del sistema sería la afirmación de la ciudadanía. La exclusión social es, por tanto, la negación de los derechos sociales y de oportunidades fundamentales (Fernández García, 2005: 32). El excluido no tiene acceso a los derechos y prerrogativas que vienen unidos a la condición de ciudadano, ni si quiera, a los más esenciales, como la libertad y la igualdad, reconocidos en los textos legales internacionales desde hace décadas y en las normas fundamentales de los Estados.

En esta situación de absoluta de desigualdad de derechos y de desigualdad económica, no es de extrañar que los parias del sistema, los marginados, los residuos de los que hablaba Bauman (2005), lleven a cabo hechos delictivos (Cabrera Cabrera, 2002: 89). Ante esto, el sistema penal normalmente reacciona sin tener en cuenta la condición de exclusión del autor de la conducta. Lo que se propone en este trabajo es la búsqueda de alternativas de justicia social que favorezcan la mitigación de la respuesta penal respecto de estas





personas en tanto que no se hallan en condiciones de igualdad con los sí integrados en el sistema.

2. La discriminación de los excluidos por el sistema de justicia penal

En la comentada situación de desigualdad, el sistema de justicia penal incide con más firmeza sobre los marginados. Desde hace ya varios años, los códigos penales de los países con pretendidos estados del bienestar vienen promoviendo modelos de exclusión, criminalizando la pobreza o la exclusión de diferentes maneras. Ciertamente, esta situación no es novedosa. Desde antiguo, las leyes penales han discriminado a los más desfavorecidos², como resumió Anatole France.

En la segunda mitad del siglo XX, pasadas las primeras décadas desde el final de la Segunda Guerra Mundial, se inicia un proceso de reforma de los viejos códigos penales europeos, anclados aún en la sociedad decimonónica, para adaptarlos al nuevo modelo de Estado (Berdugo Gómez de la Torre, 2012: 96), el Estado social. El Derecho penal experimenta también una transformación. Aparecen nuevas ideas. Algunas apuestan incluso por la abolición del propio Derecho penal. Otras inciden en el diseño de alternativas a la pena de prisión, en especial, para penas cortas, por el efecto criminógeno de la cárcel. En los años 60 se produce también el auge de las teorías criminológicas del etiquetamiento, como reacción a la Criminología clásica, centrada en buscar las causas del comportamiento desviado. Las teorías del etiquetamiento centran la atención en los procesos a través de los cuales un comportamiento llega a ser considerado delictivo, concluyendo que son los grupos sociales dominantes los que determinan qué debe ser etiquetado como delictivo y qué no (García-Pablos de Molina, 2014: 860). Es el momento, también, del abandono de las teorías retribucionistas de la pena y su reemplazo por las teorías preventivo-especiales en su versión optimista de resocialización (Berdugo Gómez de la Torre, 2012: 97).

En el nuevo milenio, todo lo anterior cambia. Ya desde los últimos años del siglo XX se comienza a observar la expansión del Derecho penal a través de la incorporación de nuevos delitos al código penal y la agravación de los ya existentes (Silva Sánchez 2006: 4). Parte de esta expansión trae su causa en la aparición de nuevos intereses dignos de protección penal o en la efectiva existencia de nuevos riesgos vinculados a los avances científicos, pero también esta expansión del Derecho penal trae su causa en la sensación de inseguridad

² Vid. al respecto, en profundidad, el estudio de Serrano Maíllo (1995).





y de miedo al delito que no está respaldada por datos empíricos relativos a la evolución de la delincuencia³.

Para paliar esa sensación de inseguridad, la clase política ofrece reformas legales de marcado carácter punitivista que suelen incidir con más fuerza sobre los más desfavorecidos. Haciendo un repaso a la legislación española, se puede observar en este nuevo milenio la excesiva criminalización de conductas de bagatela que son realizadas, esencialmente, por determinados sectores de la población, los marginados (Pérez Cepeda, 2007: 427)⁴. Sirva como ejemplo de esta criminalización de la pobreza, en el Código Penal español⁵, el castigo de la práctica del *top manta*, como se explica a continuación.

Esta conducta está estrechamente unida a una determinada condición: la de inmigrante en situación irregular, el paradigma de persona excluida del sistema, de no-ciudadano. Al carecer de permiso de trabajo por la situación administrativa irregular en el país, esta actividad es de las pocas que pueden realizar para procurarse un sustento (Martínez Escamilla, 2018: 28). La evolución de este tipo penal es el claro ejemplo de la deriva punitivista, que llega a su culmen en la reforma del Código Penal (en adelante CP) en el año 2015.

El art. 270.4 CP alberga un tipo penal que castiga con la pena de prisión de 6 meses a 2 años (nótese que no se prevén penas alternativas) “la distribución o comercialización ambulante o meramente ocasional”, y después prevé una atenuación para determinados supuestos en los que habrán de tenerse en consideración “las características del culpable y la reducida cuantía del beneficio económico obtenido o que se hubiera podido obtener”. Para estos casos, la pena podrá ser (advírtase el carácter potestativo, no obligatorio) una multa de 1 a 6 meses⁶ o trabajos en beneficio de la comunidad de 31 y 60 días. El problema que plantea este tipo atenuado, pese a que quizá la intención del legislador

³ Inseguridad y miedo que sí están alentados por el modo de proceder de los medios de comunicación. *Vid.* Pozuelo Pérez (2013: 29), Silva Sánchez (2006: 27-28).

⁴ Sirvan como ejemplo, las reformas del Código Penal español llevadas a cabo en 2003, 2010 y 2015: Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 283 de 26.11.2003); Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 152 de 23.6.2010); Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 77, de 31.3.2015).

⁵ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 281 de 24.11.1995).

⁶ La cuota de multa diaria tendrá una extensión entre 2 y 400€, y deberá imponerse teniendo en cuenta la situación económica del reo (art. 50 CP).





fuera dar un trato privilegiado a determinados supuestos de *top manta*, es que no queda claro, por las dos penas previstas, si estamos ante un delito leve o ante un delito menos grave, dos categorías que recoge el CP español en su art. 13. La pena de multa prevista hace que el delito deba estimarse como leve, pero la pena de trabajos en beneficio de la comunidad hace que deba considerarse menos grave. La respuesta tiene importantes repercusiones en la prescripción del delito y en la reincidencia (Martínez Escamilla, 2018: 11).

El legislador no ha resuelto el problema y la Fiscalía General del Estado ha decidido considerarlo un delito menos grave, no un delito leve⁷. Es decir, ha optado por la solución más gravosa. Al entenderlo como delito menos grave, prescribirá a los 5 años, no al año, como sucede con los delitos leves. Además, como delito menos grave, podrá ser tenido en cuenta para aplicar la agravante de reincidencia, cosa que no pasaría si el delito se considerara leve (art. 22.8º CP).

Finalmente, hay que destacar también el hecho de que la condena por este delito, incluso aunque fuera considerado leve, genera antecedentes penales. Si para cualquier ciudadano esto puede ser problemático, más aún lo será para los inmigrantes en situación irregular, en tanto que los antecedentes penales dificultan la regularización administrativa a la que aspirará el migrante irregular, condenándole a vivir continuamente como un no-ciudadano, al margen de la sociedad para evitar ser expulsado del territorio nacional (Martínez Escamilla, 2018: 8). La existencia de antecedentes supondrá, además, la denegación del permiso de residencia y trabajo, por lo que el migrante no podrá acceder al mundo laboral (Larrauri, 2016: 11), perpetuándose así su situación de marginalidad.

Como se observa, una conducta con escasa lesividad es sancionada por el Derecho penal, que debería ser el último recurso del Estado. El migrante en situación irregular se convierte de este modo en el principal destinatario del sistema penal pese a ser el último eslabón en esa cadena de distribución de productos falsificados. Debería el Estado centrar su atención en la persecución de los grupos y organizaciones criminales que, normalmente aprovechándose de una situación de necesidad, son los que abocan a los migrantes en situación irregular a realizar este tipo de conductas.

Otro ejemplo de exceso punitivo sobre los marginados del sistema está en la criminalización del denominado *narcomenudeo* o microtráfico de drogas, conducta que suele ser llevada a cabo por personas, ellas mismas, drogodependientes, por lo que de entrada ya podría cuestionarse su imputabilidad

⁷ Fiscalía General del Estado (2015: 11).





penal. También podemos encontrar entre estas personas ejemplos claros de marginalidad y exclusión social.

Superada la legislación anterior, en la que todo comercio de drogas ilícitas se castigaba con la misma (y elevada pena), el legislador español distinguió en el año 2010 el tráfico de drogas a gran escala del narcomenudeo. El primero, recogido en el párrafo primero del art. 368 CP, recibe penas de prisión de 3 a 6 años, si la droga causa grave daño a la salud⁸, y de 1 a 3 años en el resto de casos⁹. El microtráfico, ubicado en el párrafo segundo de dicho art. 368, puede castigarse (nótese el carácter potestativo, no obligatorio, de la disposición) con la pena inferior en grado a las mencionadas “en atención a la escasa entidad del hecho y a las circunstancias personales del culpable”. Dicha pena será, entonces, de 1 año y 6 meses a 3 años para los casos de drogas que causen grave daño a la salud, y de 6 meses a uno año para el resto de casos. La rebaja de pena prevista por el legislador en el año 2010 debe estimarse de manera muy positiva pero aún queda mucho por hacer en un ámbito como este, en el que, como se ha mencionado, es frecuente que el autor del delito sea, a su vez, consumidor habitual. En este ámbito, puede ser, además, frecuente la reiteración de la conducta, con los efectos que ello puede tener sobre la pena. La jurisprudencia ha rechazado en diversas ocasiones la aplicación de este tipo atenuado de narcomenudeo cuando aprecia habitualidad¹⁰, por lo que las penas pasan a ser las mencionadas en el párrafo primero del art. 368 CP.

Otro ejemplo de la deriva punitivista que puede incidir con más dureza sobre los excluidos del sistema la constituye un aspecto concreto de la reforma del CP español en el año 2015: la transformación de las faltas en delito. Con esa reforma, se suponía que desaparecerían las faltas del texto punitivo para respetar así el principio de intervención mínima del Derecho penal. Pero esto no fue cierto puesto que muchas de ellas se transformaron en delito (leve), viendo incrementada su pena respecto de la regulación anterior. Si se centra la atención en conductas delictivas que podrían estar más relacionadas con las personas marginadas del sistema, se observa, en todas ellas, un aumento de la consecuencia penal (*vid.* Tabla 1).

⁸ Entiende la jurisprudencia española que son drogas que causan grave daño a la salud, entre otras, la heroína, la cocaína, la metadona o el éxtasis; y que son resto de drogas los derivados del cannabis (marihuana, hachís, etc.)

⁹ Más una multa del tanto al triple del valor de la droga si causa grave daño a la salud, y una multa del tanto al duplo en el resto de casos.

¹⁰ *Vid.* Sentencia del Tribunal Supremo núm. 945/ 2011, de 14.9.2011; Sentencia del Tribunal Supremo núm. 932/2011, de 22.9.2011.



Tabla 1. Comparación de penas en delitos del Código Penal española antes y después de la reforma de 2015

Delito	Pena antes de 2015	Pena desde 2015
Hurto que no supere los 400€	Localización permanente de 4 a 12 días, o multa de 1 a 2 meses.	Multa de 1 a 3 meses, salvo que haya agravantes del art. 236, en cuyo caso, pese a que la cuantía no supere los 400€, la pena será de prisión de 1 a 3 años.
Hurto de uso de vehículo a motor que no supere los 400€	Localización permanente de 4 a 12 días, o multa de 1 a 2 meses.	Trabajos en beneficio de la comunidad de 31 a 90 días, o multa de 2 a 12 meses. No se distingue pena por el valor del vehículo.
Fraudes mínimos, ej. defraudar electricidad, gas, agua, etc. por importe que no supere los 400€	Localización permanente de 4 a 12 días, o multa de 1 a 2 meses.	Multa de 1 a 3 meses.
Falta de respeto a la autoridad	Multa de 10 a 60 días.	Multa de 1 a 3 meses.

Nótese que, en el momento actual, todas estas conductas llevan aparejada una pena de multa. La cuota de multa diaria puede tener una extensión entre 2 y 400€, y deberá imponerse teniendo en cuenta la situación económica del reo (art. 50 CP). En el caso de delitos cometidos por personas excluidas del sistema, lo habitual será imponer la cuota mínima o una muy cercana al mínimo, pero aun así, será difícil que el condenado pueda abonar la pena de multa. En estos casos, lo que sucede es que la persona quedará sujeta a responsabilidad personal subsidiaria de un día de privación de libertad por cada dos cuotas de multa no satisfechas. Es decir, el impago de la multa hará que se transforme esta pena en una privativa de libertad, una discriminación más del texto punitivo con los parias del sistema. Cabe la posibilidad, también, de que la responsabilidad personal subsidiaria se cumpla mediante trabajos en beneficio de la comunidad. En este caso, cada día de privación de libertad se sustituirá por una jornada de trabajo (art. 53 CP).





3. Algunas alternativas de justicia penal ante la exclusión

Se han visto en el epígrafe anterior algunos ejemplos de cómo el Derecho penal promueve la exclusión de quienes ya se encuentran marginados por el sistema. En este epígrafe se ofrecen algunas propuestas para tratar de paliar esa situación.

En primer lugar, el legislador debería considerar la despenalización de algunas conductas escasamente levisas para bienes jurídicos, como la anteriormente referida práctica del *top manta*, que poco daño puede causar al bien jurídico tutelado por el tipo penal contenido en el art. 270 CP: la propiedad intelectual.

En segundo lugar, se deberían buscar fórmulas para mitigar la pena de quienes cometen un delito por su condición de marginalidad. Los códigos penales prevén disposiciones que deberían ser revisadas para su aplicación a estos casos. Se pueden encontrar fórmulas para reducir el injusto del hecho o la culpabilidad del sujeto. En el primer supuesto, de manera clásica, la pobreza ha servido de base para justificar la realización de un hecho tipificado como delito en el conocido hurto famélico, considerándose que la conducta del sujeto en esta situación no es contraria a Derecho por cumplirse los requisitos de la causa de justificación denominada “estado de necesidad” (art. 20.5 CP). Esta situación ha sido admitida sin discusión por la doctrina y la jurisprudencia, si bien es cierto que en el momento actual podría plantearse la extensión de su aplicación a otros tipos penales contra el patrimonio, como la ocupación de bienes inmuebles vacíos o la ocupación de tierras para su cultivo (Silva Sanchez, 2018: 89). Más controversia ha planteado la aplicación de esta causa de justificación a delitos contra bienes jurídicos colectivos, particularmente, el tráfico de drogas. La jurisprudencia se ha mostrado reacia a admitir aquí la causa de justificación entendiendo que no se ha recurrido al medio menos lesivo posible para salir de la situación de necesidad. No lo entiende así parte de la doctrina, como Silva Sánchez (2018: 89), quien abre la puerta a aplicar esta causa de justificación a los casos de microtráfico de drogas cuando la sustancia no causa grave daño a la salud.

En relación con la culpabilidad del sujeto, una medida para paliar el trato que el sistema de justicia penal dispensa a los excluidos es hacer uso de circunstancias legalmente previstas que eliminen o reduzcan la imputabilidad del sujeto, entendida esta como la “capacidad para comprender la ilicitud del hecho y actuar conforme a esa comprensión” (Casanueva Sanz, 2019: 154). Cuando la persona ha vivido alejada del sistema y realiza un hecho tipificado como delito, debería comprobarse, en primer lugar, si comprende lo que está





realizando. Y aquí habrá de valorarse, por ejemplo, la presencia de alteraciones psíquicas que ya tuviera el sujeto o que se pueden haber desarrollado por su condición de marginalidad, o la presencia de adicción a drogas o alcohol, no infrecuente entre los parias del sistema. Estos supuestos pueden eliminar la imputabilidad del sujeto, y, por lo tanto, su responsabilidad penal. Igualmente, en este ámbito de la culpabilidad, y respecto de personas migrantes en situación irregular, que como se ha mencionado constituyen el paradigma de la exclusión social, se debe analizar si conocían que la conducta que realizaban era una conducta prohibida por el Derecho español, porque de, actuar con desconocimiento, esto es, con “error de prohibición” (art. 14.3 CP), también su responsabilidad podría verse mitigada. En último término, y, precisamente, en relación con personas migrantes excluidas del sistema, también se puede plantear la reducción o eliminación de la responsabilidad por actuar bajo “miedo insuperable” (art. 20.6 CP), en tanto que pueden estar sometidas al yugo de organizaciones o grupos criminales.

Conclusión

Le ley penal es, en buena parte, discriminatoria con las personas excluidas del sistema. Aunque formalmente no pueda hacer distinciones, se ha comprobado en este trabajo que la misma incide con mayor dureza sobre los parias del sistema, criminalizando conductas de escasa lesividad y no teniendo en cuenta circunstancias que podrían mitigar la responsabilidad penal de las personas excluidas del sistema cuando realizan una conducta tipificada como delito.

Ejemplos de esto se encuentran en el Código Penal español en la criminalización de conductas como el *top manta* o el microtráfico de drogas. Asimismo, la reforma penal del año 2015 fue de marcado carácter punitivista, al convertir en delito (leve), algunas de las antiguas faltas, en especial, las que habitualmente son llevadas a cabo por los marginados del sistema: ataques mínimos al patrimonio y al orden público.

El sistema de justicia penal de un Estado social democrático y de Derecho no debe permitir este trato discriminatorio hacia los excluidos del sistema. Es por ello que este trabajo ofrece algunas propuestas para mitigar esa situación. En primer lugar, deberían despenalizarse conductas como las mencionadas que tienen escasa o nula lesividad para bienes jurídicos. Y en segundo lugar, jueces y tribunales deberían hacer más uso de algunas posibilidades que prevé la propia ley penal, como es la causa de justificación del estado de necesidad, y las causas de exclusión de la culpabilidad, como las causas de inimputabilidad,





el error de prohibición o el miedo insuperable. Todas ellas permiten la reducción o incluso la eliminación de la responsabilidad penal.

Referencias bibliográficas

ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. (2002). *El concepto de exclusión en política social*. Documento de Trabajo 02-01. Unidad de Políticas Comparadas. Centro Superior de Investigaciones Científicas.

BAUMAN, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós.

BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I. (2012). *Viejo y nuevo Derecho penal. Principios y desafíos del Derecho penal de hoy*. Madrid: Iustel.

BOLTANSKI, L. y CHIAPELLO, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo* (trad. De Pérez Colina, Riesco Sanz y Sánchez Cedillo). Madrid: Akal.

CABRERA CABRERA, P. J. (2002). Cárcel y exclusión. *Revista el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 35, 83-120.

CASANUEVA SANZ, I. (2019). *La incidencia del consumo de drogas en la imputabilidad*. Cizur Menor: Aranzadi.

FERNÁNDEZ GARCÍA, T. (2005). La lucha contra la exclusión social del cuarto pilar del Estado de Bienestar: los Servicios Sociales. En J. F. Tezanos (ed.), *Tendencias en la exclusión social y políticas de solidaridad (octavo foro sobre tendencias sociales)* (pp. 27-44). Madrid: Editorial Sistema.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2015). Circular 1/2015, sobre pautas para el ejercicio de la acción penal en relación con los delitos leves tras la reforma penal operada por la LO 1/2015.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A. (2014). *Tratado de Criminología*. 5ª ed. Valencia: Tirant lo blanch.

LARRAURI, E. (2016). Antecedentes penales y expulsión de personas migrantes. *InDret Revista para el análisis del Derecho* 2/2016, pp. 1-29.

MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. (2018). La venta ambulante en los delitos contra la propiedad intelectual e industrial. Régimen jurídico, política criminal y realidad del “top manta”. *InDret Revista para el análisis de Derecho* 1/2018, 1-37.

PÉREZ CEPEDA, A. I. (2007). *La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno*. Madrid: Iustel.

POZUELO PÉREZ, L. (2013). *La política criminal mediática. Génesis, desarrollo y costes*. Madrid: Marcial Pons.

SERRANO MAÍLLO, I. (1995). Delincuencia y pobreza. La economía de los presos. *Boletín de la Faculta de Derecho*, 8-9, 435-444.

SERRANO TÁRRAGA, M. D. (2014). Exclusión social y criminalidad. *Revista de Derecho UNED*, 14, 587-617.





SILVA SÁNCHEZ, J. M. (2006). *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*. Montevideo-Buenos Aires: BdeF.

SILVA SÁNCHEZ, J. M. (2007). Los indeseados como enemigos. La exclusión de seres humanos del status personae. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 09-01, 1-18.

SILVA SÁNCHEZ, J. M. (2018). *Malum passionis. Mitigar el dolor del Derecho penal*. Barcelona: Atelier.



A MEDIAÇÃO, COMO UM DOS MÉTODOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS, DESLOCADA PARA DENTRO DA JURISDIÇÃO, PELO ATUAL CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL BRASILEIRO

Glaucé Maria Medeiros Mendes Pinto
Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul

Hélintha Coeto Neitzke
Universidade Federal da Grande Dourados

Resumo

A partir da promulgação do atual Código de Processo Civil Brasileiro, por meio da Lei nº 13.105/2015, instaurou-se no âmbito judiciário, formas alternativas de solução de conflitos, entre elas a mediação, que antes estava posicionada em paralelo com a Jurisdição. Contando, inclusive, com uma lei própria – a Lei nº 13.140/2015, a mediação passa, definitivamente, a englobar o Poder Judiciário. Coube ao Estado, a partir de agora, promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, seja através da mediação, da conciliação ou de outros métodos, os quais deverão ser estimulados por todos os operadores do direito – juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. Conhecida pela ‘Cultura da Pacificação’, é patente a vontade do legislador em oportunizar às partes, que elas mesmas, promovam a justa composição da lide e, principalmente, alcancem o restabelecimento das relações interpessoais, não só pelo fato de que o Poder Judiciário está abarrotado de processos, mas porque ninguém mais preparado que as próprias partes para decidir o que é melhor para elas e para os demais envolvidos. Conhecer





os pormenores a respeito do procedimento da mediação no atual ordenamento jurídico, não só em relação à pessoa do mediador, mas também a respeito do procedimento em si, são os objetivos do presente trabalho.

Palavras-Chave: métodos de solução de conflitos; mediação; mediador.

Introdução

As formas alternativas de solução dos conflitos foram privilegiadas pelo novo Código de Processo Civil, nos termos do art. 3º do Código de Processo Civil, estabelecem-se formas de ampliar a jurisdição. No caput do artigo consta o princípio do acesso à justiça que, segundo Carneiro (2015, p. 61), “contém, na sua essência, todas as demais garantias constitucionais, aqui resumidas: do direito à informação e de participação no devido processo legal, ao resultado justo e efetivo”, é acompanhado dos parágrafos que incentivam a arbitragem, a conciliação, a mediação e outros métodos de solução de conflitos. No parágrafo 2º, consta que o Estado deverá promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. Já o parágrafo 3º estabelece a determinação de que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos sejam estimulados pelos operadores do direito.

O legislador praticamente repetiu a redação do artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, no qual consta o princípio do acesso à justiça, mas substituiu "Poder Judiciário" por "apreciação jurisdicional". Houve, portanto, a ampliação da jurisdição, garantindo a prestação jurisdicional mesmo quando aplicadas as formas alternativas de solução dos conflitos. Assim, no artigo 3º do Código de Normas, “os meios alternativos de solução endoprocessuais e extraprocessuais, relembra a inafastabilidade da tutela jurisdicional implica o incentivo, pelo próprio Estado, da solução consensual”, conforme Araújo (2016, p. 131).

O Código de Processo Civil incorporou o que já era defendido pela Resolução 125 do Conselho Nacional Justiça (CNJ). Assim, destinou uma seção do Código, do artigo 165 ao 175, com a previsão da criação, pelos tribunais, de Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos, bem como a regulamentação da função dos conciliadores e mediadores.

Nos termos da Resolução 125/2010, da Lei de Mediação e do que dispõe o artigo 334 do Código de Processo Civil, cabe aos órgãos judiciários, antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão.





Os mediadores e os conciliadores deverão possuir a capacitação mínima por meio de curso realizado por entidade credenciada nos termos do parâmetro curricular do Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça. Com o certificado, poderão requerer sua inscrição perante o tribunal que pretendem atuar.

Cabe ao Conselho Nacional de Justiça criar o Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores visando interligar os cadastros dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais, portanto, os conciliadores e mediadores serão inscritos no cadastro nacional e em cadastro do tribunal ao qual estejam vinculados.

1. A mediação no cenário Brasileiro

O Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores visa apoiar tribunais que não tenham desenvolvido o cadastro próprio. Permite-se, também, estabelecer um método de avaliação desses mediadores, a partir do qual deverá ser criado um parâmetro de remuneração dos profissionais.

Os tribunais poderão, conforme prevê o Código de Processo Civil, excepcionalmente, e desde que inexista quadro suficiente de conciliadores e mediadores judiciais atuando como auxiliares da justiça, optar por formar quadro de conciliadores e mediadores admitidos mediante concurso público de provas e títulos.

Se for recomendável, haverá a designação de mais de um mediador ou conciliador, o que se chama de comediação, que pode ser muito útil para a sessão, principalmente se os profissionais tiverem formações diferentes, especialmente indicado nas relações empresariais, conflitos agrários e que envolvam direito das famílias.

Para Farias e Rosenvald, o recomendado seria uma dupla de mediadores com formação distinta, um advogado, outro assistente social, por exemplo, garantindo a interdisciplinariedade e uma troca entre os saberes (2016, p. 98).

Para ser mediador, além da formação específica citada, é necessária a graduação em qualquer área e deve ser concluída há pelo menos dois anos em curso de ensino superior em instituição reconhecida pelo Ministério da Educação. Os mediadores, os conciliadores e outros especialistas em métodos consensuais de solução de conflitos deverão submeter-se a aperfeiçoamento permanente e a avaliação do usuário.

A participação na sessão é uma faculdade das partes, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.





Nos termos do artigo 13 da Lei de Mediação e ao artigo 169 do CPC a remuneração devida aos conciliadores e mediadores judiciais será fixada pelos tribunais, conforme os parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça e custeada pelas partes, com a ressalva de que aos necessitados será assegurada a gratuidade da mediação.

A questão da remuneração dos mediadores e conciliadores é tema tormentoso, isso porque não existe ainda tradição de realização de concurso para mediadores e conciliadores, mas sim a utilização de profissionais sem vínculo empregatício, numa espécie de contrato *sui generis*, mas já existem alguns Tribunais realizando concurso público para contratação de conciliadores, a exemplo dos estados da Bahia e do Acre, os quais realizaram concurso público para contratação de conciliadores. Entretanto, a maioria dos Estados, tendo em vista a falta de orçamento, opta pela contratação sem vínculo, assim como ocorre com o Juiz Leigo do Juizado Especial.

Mas consta a previsão legal de que a mediação pode ser realizada como trabalho voluntário. Não é uma solução adequada, já que desmotiva e enfraquece o quadro de profissionais por falta contraprestação.

Os mediadores e conciliadores formados passam a ser auxiliares da justiça, devendo, juntamente com os demais, os juízes, o escrivão, o chefe de secretaria, o oficial de justiça, o perito, o depositário, o administrador, o intérprete, o tradutor, entre outros, buscar a resolução amigável dos conflitos. Portanto, são equiparados a servidor público para efeitos da legislação penal, o mediador e todos aqueles que o assessoram no procedimento de mediação, quando no exercício de suas funções ou em razão delas, aplicando-se aos mediadores os mesmos critérios de impedimento e suspeição do juiz.

O mediador tem ainda o dever de revelar às partes, antes da aceitação da função, qualquer fato ou circunstância que possa suscitar dúvida justificada em relação à sua imparcialidade para mediar o conflito, oportunidade em que poderá ser recusado por qualquer delas.

A mediação pode ser extrajudicial ou judicial. Extrajudicial, privada ou comum, é aquela ofertada fora dos quadros jurisdicionais, sem um processo pendente e pode ser dividida em mediação institucional (centros ou associações de mediação) ou independente (sem vínculo com entidade escolhido pelas partes), de acordo com Tartuce (2018, p. 54).

Poderá ser mediador extrajudicial qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes e seja capacitada para fazer mediação, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, ou nele inscrever-se. Aqui as partes podem comparecer desacompanhadas de advo-





gado ou defensor público, mas caso uma delas esteja assistida, a sessão deverá ser suspensa até que a outra também esteja, conforme Lôbo (2017, p. 71).

Tartuce esclarece que para ser mediador extrajudicial a pessoa deve preencher três requisitos: capacidade de direito, confiança das partes e a capacitação específica. Por capacidade de direito, entende-se capacidade civil. O segundo critério é subjetivo, e algumas câmaras de mediação possuem listas de mediadores com nomes de profissionais reconhecidos por suas habilidades e reputação, podendo ser supridas por indicação de pessoas que possam afiançar a honestidade daqueles (2018, p. 57). Com relação à capacitação em mediação, não existe previsão de que o mediador esteja associado a uma entidade, mas deve ter experiência, vocação, confiança dos envolvidos e aptidão para mediar, bem como conhecimento dos fundamentos da mediação, não bastando formação em outras áreas do saber que guardem relação com o mérito do conflito.

Além dos requisitos mencionados, para que a mediação extrajudicial se concretize, é necessário que seja difundida e tenha credibilidade, o que impõe uma mudança de cultura, já que se trata de uma novidade no ordenamento brasileiro.

Assim, dar o tratamento adequado de acordo com o tipo de litígio envolvido, consiste em ação que se relaciona à mencionada terceira onda do enfoque do acesso à justiça defendido por Cappelletti e Garth (2002, p. 26), pois “os litígios diferem em sua complexidade”, razão pela qual o processo deve ser correlacionado e adaptado ao tipo de conflito na medida em que, complementam os autores “existem muitas características que podem distinguir um litígio do outro” e, “conforme o caso, diferentes barreiras ao acesso podem ser mais evidentes e diferentes soluções eficientes”.

Anota Gerbase que “a mediação vai muito além de um processo célere de solução de conflitos que se encerra com um acordo”. Consiste, na realidade, em “mudança de paradigmas capaz de promover a cultura voltada para a humanização dos vínculos, principalmente em se tratando de conflitos familiares” (2018, p. 6).

De acordo com Farias e Rosenthal, a mediação põe-se como método adequado porque busca restabelecer o diálogo e também “para arrefecer os ânimos das partes e, ao mesmo tempo, auxiliar à deliberação de decisões mais justas e consentâneas com os valores personalíssimos de cada um dos interessados” (2016, p. 149).

Isso porque, como observa Calmon “na mediação as partes conservam para si o controle sobre o resultado do conflito e compartilham a responsabilidade por sua existência e solução” (2013, p. 116).





Por isso, as partes, e só elas, com ajuda não jurídica, mas multidisciplinar, saberão o que é melhor para si e terão condições de compor os danos dos conflitos de lide continuada, como no caso do direito das famílias e de vizinhança, já que se aproxima da realidade das partes. Portanto, como citado, em determinados ramos do direito, é mais adequado porque visa a pacificação do contexto social por iniciativa das partes, ainda que dentro do processo, mas sem a imposição da decisão do julgador.

Com a mesma perspectiva, observa Calmon as vantagens da mediação: “o fato de ser rápida, confidencial, econômica, justa e produtiva” (2013, p. 115). Alia-se a essas vantagens a possibilidade de mediadores com formação diferente, que verão o conflito sob diferentes aspectos, garantindo a determinação da atuação de equipe multidisciplinar prevista no procedimento especial do Código de Processo Civil.

A decisão judicial tem grandes chances de desagradar todos os envolvidos e até mesmo o “vencedor”. O juiz não tem conhecimento da realidade das pessoas envolvidas, e sua determinação pode, muitas das vezes, piorar a comunicação, acirrar os ânimos, trazer mais angústia. Um feriado não previsto expressamente na regulamentação de visitas, o horário da visita, o dia do início do feriado prolongado, e se este coincidir com o final de semana daquele que não detém a guarda? São apenas alguns conflitos que podem surgir de uma decisão que fixa as visitas de menores e que as partes, caso consigam restabelecer o diálogo, têm melhores condições de fixar, sem voltar constantemente a júízo, buscando uma nova decisão impositiva e ineficaz ao caso concreto.

Necessários, portanto, o empenho de todos os operadores do direito e o abandono do formalismo excessivo e da litigância sem limites para que a mediação alcance seu fim: a resolução dos conflitos por meio do restabelecimento do diálogo entre as partes, visando ao futuro e não se apegando ao passado. Essa necessidade impõe uma mudança cultural também na formação acadêmica dos operadores do direito, sendo fundamental que os advogados procurem a mediação antes mesmo da propositura da ação.

2. O procedimento da sessão de Mediação

A sessão de mediação inicia-se com as apresentações, informando do que se trata, a questão do sigilo, a ressalva de que não são juízes, quais as regras e o tempo de duração. Perguntam os nomes das partes, como gostariam de ser chamadas e se estão à vontade na sessão.





Para Almeida trata-se de uma pré-mediação, na qual o mediador ou conciliador “deve explicar com clareza e concisão a natureza de sua atuação e os princípios fundamentais e estruturais do processo – passo a passo, procedimentos, objetivos, preceitos éticos, adequação e alcance da Mediação no caso em questão” (2017, p. 37). Após a apresentação, as partes são questionadas se estão dispostas a participar da sessão, e o impacto esperado é o de que as partes devem ter informação suficiente para exercer genuinamente a autonomia da vontade e para dizerem se desejam ou não eleger a mediação, conforme opinião de Almeida (2017, p. 37).

Os mediadores possuem apenas um relatório sucinto do que se trata o processo e não têm acesso à petição inicial ou documentos que a acompanham. Tomam conhecimento do conflito pelos próprios envolvidos. Assim se inicia a segunda etapa, para que cada uma das partes faça a narrativa dos fatos, iniciando pelo autor do processo. Para garantir que não haja interrupção, são fornecidos papel e caneta para anotações dos assuntos sobre os quais a outra parte pretenda manifestar-se quando da sua oportunidade de falar.

Após o autor relatar os fatos que o levaram a juízo, o mediador se assegura de que não deseja acrescentar mais nada antes de passar a palavra ao réu para que este possa expor suas razões sem interrupção. Só então os mediadores terão conhecimento do assunto, baseados na fala de cada parte, como forma de conhecer a desavença sob o ponto de vista de cada um.

Portanto, os envolvidos têm plena ciência dos reclamos da parte contrária, sem a intervenção dos termos jurídicos das peças formuladas pelos advogados, que nem sempre retratam a realidade, por distorção do que narrou a própria parte quando da contratação ou pela distorção do advogado pela ânsia de garantir os direitos do representado.

O procedimento é baseado na oralidade, de grande valia, pois baseada na celeridade e na informalidade. O autor tem a chance de externar seus anseios, fato que pode não ocorrer nas audiências tradicionais realizadas pelo juízo. Ademais, a oitiva mútua pode tocar profundamente as partes, sabendo as razões que as fizeram estar ali ou resistir à pretensão do outro.

Cabe ao mediador e ao comediador habilidade para diagnosticar o conflito e o dever de mostrar-se atento, com intervenções positivas e uma escuta acolhedora, fazendo o uso de ferramentas procedimentais advindas de teorias relativas à comunicação humana. Elucida Vasconcelos que “o mediador deve adotar a escuta ativa”, ou seja, o profissional “escuta e observa, sem julgamentos” (2017, p. 211).



Essa condução ativa e acolhedora é chamada de *rapport*, uma ferramenta do mediador que constrói um cenário confortável para que os participantes narrem os fatos. Trata-se, para Almeida, de “uma qualidade de linguagem não verbal e de escuta que demonstre interesse, validando as falas e os sentimentos trazidos; uma qualidade de linguagem verbal e de perguntas que amplie informações, gerando dinamismo e confiança no processo” (2017, p. 41).

Vasconcelos esclarece que o mediador, por meio da escuta e questionamentos, ajuda as partes a externarem suas posições, devendo sempre que necessário, recontextualizar a fala para que ganhem um tom menos ofensivo ou ameaçador, substituindo a fala negativa por uma versão positiva (2011, p. 212).

Após o uso da palavra pelas partes, o mediador fará um resumo da controvérsia, destacando os interesses comuns e os pontos controvertidos. Cabe ao mediador, na sua fala, elucidar os relatos das partes e identificar os pontos de convergência, fazendo fluir o diálogo.

Nesta fase, ainda, o mediador deve definir uma pauta de trabalho, pois, nas palavras de Almeida “é tarefa do mediador eleger a ordem dos temas a serem abordados e negociados, propondo de início aqueles de interesse mútuo e geradores de menor tensão” (2017, p. 42).

Com aspectos comuns, podem ser celebrados acordos parciais, versando sobre parte do conflito, fazendo com que as partes passem a acreditar que são capazes de solucionar os demais pontos controvertidos. O importante dessa fase é que os mediandos saberão que foram ouvidos com atenção.

Os mediadores podem, caso julguem necessário, instalar uma sessão privada ou individual para ouvir as partes separadamente, diante de algumas circunstâncias: (i) vislumbrar que uma das partes não está conseguindo se expressar adequadamente, (ii) no caso de elevado grau de animosidade entre eles, ou ainda, (iii) quando informações específicas só possam ser obtidas reservadamente.

Nesse caso a sessão privada se inicia pelo réu, visando dar um tratamento igualitário às partes. Ao final de cada sessão privada o mediador questiona se existe algo que foi dito na sessão privada que não quer que a outra parte tome conhecimento, já que a parte pode requerer o sigilo daquilo que lhe convier.

Nesta etapa do diálogo, os mediadores devem fazer perguntas que auxiliem as partes na busca de alternativas de solução, identificando os interesses comuns. Isso porque o mediador não pode sugerir uma solução. Assim, as ideias do mediador podem ser transformadas em questionamentos circulares. A título de exemplo, Almeida cita: “como essa proposta implicará no relacio-



namento com o outro? Em que medida atende o outro e o ajuda a oferecer ideias que contemplem os seus interesses?” (2017, p. 179).

A observância dessa técnica é decorrência do princípio do empoderamento, fazendo com que as partes envolvidas sejam proativas no processo. Nessa medida, assinala Almeida “a proatividade é elemento essencial, instrumento voltado a manter com os envolvidos no desentendimento a autoria das decisões sobre suas vidas e sobre a vida daqueles que deles dependem por diversos motivos” (2017, p. 181).

Nem sempre o conflito ligado às questões de família é ruim, pois o empoderamento e proatividade em uma dissolução de união, guarda ou alimentos, por exemplo, permite aos pais conseguirem lidar com a questão de forma coerente e razoada, repercutindo positivamente na vida dos filhos. Nesse sentido, nem sempre o conflito é ruim, já que gera mudança, e “mudanças alteram o curso da vida das pessoas e da sociedade” (ALMEIDA, 2017, p. 181). Mas nesse caso, pode trazer paz e harmonia para uma família, ainda que desfeita.

Quanto ao cenário de inserção dos mediandos, até mesmo o ambiente deve ser observado, como cor das salas, som ambiente e aromas, pois o conforto é essencial ao processo de mediação. Consta do Manual de Mediação (Brasil, 2015, p. 159) que “desse modo, todos devem se sentir fisicamente confortáveis, concentrados e seguros, e o ambiente deverá transparecer conforto e privacidade”. Deve ser observada, especialmente, a disposição dos lugares à mesa de mediação, com vistas a manter a condição de igualdade entre os envolvidos.

Consta expressamente do Manual de Mediação (Brasil, 2015, p. 159) que “mostra-se recomendável que o posicionamento das partes seja realizado de modo que todos consigam ver e ouvir uns aos outros, como também participar dos debates”. Assim, mesmo que a mesa seja quadrada, as partes não devem ficar em posição antagônica, mas sim lado a lado, respeitada alguma distância.

A sessão de mediação dura, aproximadamente, uma hora e meia, e, portanto, com tempo suficiente para todas as etapas citadas.

Havendo acordo, será lavrada uma ata com o texto, contendo as cláusulas acordadas, de forma objetiva e clara. O documento será lido antes da assinatura e deve ser compreendido sem necessidade de interpretação. Dispõe o Manual de Mediação que “além dos efeitos legais do acordo, devem-se apreciar outros aspectos no momento de sua concretização, quais sejam, a clareza, a simplicidade, a objetividade e a especificidade na documentação” (2015, p. 242).

Havendo acordo, o termo final de mediação, constitui título executivo extrajudicial e, quando homologado judicialmente, título executivo judicial.



Para aqueles conflitos que versam sobre direitos indisponíveis, mas transigíveis, é exigida a oitiva do Ministério Público antes da homologação, como no caso das ações que envolvem o direito das famílias.

O Centro Judiciário de Solução de Conflitos pode reunir processos de Varas distintas para tentativa de solucionar todos eles na sessão de mediação. Quando envolver interesse de menor, pode, por exemplo, reunir ação de guarda, ação de regulamentação de visitas e alimentos, que tramitem separadamente, tendo em vista que a ampla abertura para o diálogo pode trazer todos essas questões à tona para serem resolvidas.

Caso não haja acordo, nada será reduzido a termo, e os papéis utilizados pelas partes e as anotações dos mediadores feitas durante a sessão serão descartadas em obediência ao princípio da confidencialidade. Em decorrência do mesmo princípio, os mediadores não poderão ser testemunhas das partes e ficarão impedidos de exercer a advocacia nos juízos em que desempenhem suas funções.

Os Centros podem atuar também na fase pré-processual, ou seja, mesmo sem a propositura de uma ação ou no curso desta. De maneira informal, sem reduzir a termo a reclamação da parte, é chamada a parte contrária para comparecer no centro, caso haja concordância, é designada uma data para a realização da sessão. Caso as partes cheguem a um acordo, é lavrado o termo e homologado pelo juiz, ostentando então assim este termo, natureza de título executivo judicial.

Conclusão

O presente trabalho teve por intuito elucidar o caminho percorrido pelo Brasil, para o incentivo e a implantação pelos meios alternativos de solução de conflitos. Os caminhos culminaram na obrigatoriedade de criação, pelos Tribunais dos Estados, de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e na regulamentação da atividade de mediadores, bem como de conciliadores, os quais compõem os centros e serão os atores principais na busca de solução amigável para os litígios.

A mediação é o método adequado para a solução consensual das controvérsias especialmente aconselhável quando as partes possuem vínculo anterior que não se extingue com o fim do processo.

Como novidade no ordenamento brasileiro, os meios alternativos de resolução dos conflitos devem ser difundidos e apoiados pelos operadores de direito, em especial nas academias impondo um novo formato de grade cur-





ricular, mais voltada a solução amistosa do que ao contencioso, como ocorria até então.

A observância dos manuais editados, das leis que regulamentam o tema e normatização do assunto pelo Código de Processo Civil serão indispensáveis ao aprimoramento e fixação dos métodos alternativos como forma de desafogar o Judiciário e contribuir para uma prestação jurisdicional econômica e célere aos cidadãos.

Outro ponto de suma importância para que a mediação se estabeleça é a remuneração adequada dos profissionais que fazem o curso e alcançam seu cadastramento junto ao Conselho Nacional de Justiça. O mesmo órgão têm a incumbência de baixar a resolução que irá disciplinar o assunto para os Estados que não abriram concurso para preenchimento dos quadros de conciliadores ou mediadores.

É possível a remuneração equivalente ao trabalho prestado, ou seja, justa e compatível com o mercado, levando-se em consideração os altos índices de acordos que são alcançados pelos Centros através da mediação e da conciliação. A economia para os cofres do Judiciário com a redução da duração do processo, de vários anos para meses, além de contribuir com a sociedade, garantindo a tão almejada efetividade da prestação jurisdicional.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, T. (2014). *Caixa de ferramentas em mediação: aportes práticos e teóricos*. São Paulo: Dash.

ARAÚJO, F. C. (2016). *Curso de processo civil*. Tomo I – parte geral. São Paulo: Malheiros.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. (2016). *Curso de mediação judicial*. Naviraí.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. (2015). *Manual de mediação judicial*. 5ª edição. Brasília.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório da justiça em números. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf> > Acesso em: 07 jan. 2018.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Notícias. Disponível em: <<http://cnj.jus.br/noticias/cnj/81753-cnj-atualiza-resolucao-125-e-cria-cadastro-de-mediadores-e-mediacao-digital>> Acesso em: 21 de jan. 2018.

CALMON, P. (2013). *Fundamentos da mediação e da conciliação*. 2ª edição. Brasília: Gazeta Jurídica.



- CAPPELLETTI, M. & GARTH, B. (1988). *Acesso à justiça*. Trad. E. G. Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- DINAMARCO, C. R. & LOPES, B. V. C. (2017). *Teoria Geral do novo Processo Civil*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros.
- FARIAS, C. C. de & ROSENVALD, N. (2016). *Curso de Direito Civil: famílias*. 8ª edição. Salvador: JusPodivm.
- GERBASE, A. (2017). O ensino jurídico no Brasil ainda forma profissionais voltados para a disputa. *Revista IBDFAM*, 36, 5-7.
- LÔBO, P. (2017). *Direito civil: famílias*. 7ª edição. São Paulo: Saraiva.
- NEVES, D. A. A. (2017). *Manual de direito processual civil*. 9ª edição. Salvador: JusPodivm.
- SAKEK, M. T. A. (2014). Acesso à Justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista Usp*, 101, 55-66.
- TARTUCE, F. (2018). *Mediação nos conflitos civis*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.
- VASCONCELOS, C. E. (2017). *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.
- WAMBIER, L. R. & TALAMINI, E. (2015). *Curso avançado de processo civil*. v. 2. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.



A ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA COMO MEIO DE DESBUROCRATIZAÇÃO DO SISTEMA JURISDICIONAL ADMINISTRATIVO E FISCAL

Isabel Sofia Meireles da Cunha Brites¹
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave

Resumo

A arbitragem tributária representa um meio eficaz na solução de litígios tributários. Apesar de a sua constituição ser controversa em matéria de interpretação do princípio da disponibilidade do crédito tributário, e não estarem afetadas todas as matérias tributárias, tem um impacto positivo nas estatísticas e pendências processuais.

Além disso, a própria União Europeia tem incentivado os Estados-Membros a usarem de meios alternativos para resolução de litígios, quando isso implica uma maior satisfação dos interesses dos cidadãos, nomeadamente, na redução de custos processuais e na redução do tempo de espera por uma decisão de mérito. Todos os anos a Comissão para Eficácia da Justiça na Europa (CEPEJ) do Conselho da Europa elabora um relatório com recomendações de melhoria, sendo que a arbitragem tributária em Portugal tem sido apontada como um elemento positivo na melhoria do sistema jurisdicional.

Os objetivos da implementação da arbitragem tributária são, então, o reforço da tutela efetiva dos direitos, maior celeridade processual e redução das pendências nos tribunais, através da garantia do contraditório e da igualdade das partes, através da desburocratização do processo, e redução de custos processuais. E com o aumento significativo que se tem vindo a registar na procura

¹ Advogada. Mestre em Fiscalidade. Doutoranda em direito no Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.



de soluções com recurso a esta via, verificamos que o computo final tem um impacto positivo e no interesse dos cidadãos.

Palavras-chave: Arbitragem tributária; Justiça tributária; Resolução alternativa de litígios.

Introdução

A resolução extrajudicial de litígios assume um importante papel como forma alternativa na resolução de conflitos, na procura de um ato resolutório entre as partes, pois o processo judicial não é o único meio de acesso à justiça.

No entanto, a arbitragem assume um papel diferente da mediação, na medida em que envolve um juiz árbitro, que decide mediante a audição de ambas as partes envolvidas.

Apesar de a criação de tribunais arbitrais ser controversa, na verdade, torna-se um meio eficaz para os fins a que se destina e propõe, como veremos a seguir.

O sistema judicial português

A litigância em massa constitui um problema no sistema judicial português, principalmente no direito tributário.

A espera de anos por uma decisão definitiva não é apenas uma longa espera, mas também milhões de euros que o Estado deixa de arrecadar.

Com uma crise instalada dos meios jurisdicionais, torna-se premente uma atualização dos meios de decisão judicial. Uma dessas formas é o uso dos meios alternativos de litígios.

A Lei n.º 31/86, de 29 de Agosto que instituiu a Arbitragem Voluntária, entretanto revogada pela Lei n.º 63/2011, de 14 de Dezembro, pretendeu acompanhar a criação legislativa, nesta matéria, a par de outros países europeus, sem prejudicar a segurança jurídica.

Conseguimos aferir no preâmbulo do DL n.º 425/86 de 27 de Dezembro, que autoriza a criação dos centros de arbitragem voluntária, de natureza institucionalizada, que “na difusão dos mecanismos de arbitragem voluntária estará uma das vias para desbloquear a actividade dos tribunais; dá-se, para mais, a circunstância de as experiências comparatísticas revelarem que este meio alternativo da justiça judicial possui virtualidades de realização de uma justiça igualmente certa e dignificada”.



O objetivo de introduzir a arbitragem em Portugal foi a tentativa de “imprimir maior celeridade na resolução alternativa de litígios que opõem a administração tributária ao sujeito passivo, e, finalmente, reduzir a pendência de processos nos tribunais administrativos e fiscais”².

A arbitragem em matéria tributária

A arbitragem tributária é um meio alternativo de resolução jurisdicional de conflitos no âmbito tributário, através de uma terceira figura, neutra e imparcial, que é o árbitro. A decisão arbitral tem o mesmo valor jurisdicional que uma sentença judicial de primeira instância, que deverá ser emitida no prazo de seis meses.

No entanto, os assuntos da competência da arbitragem tributária são limitados à apreciação da declaração de ilegalidade de liquidação dos tributos, de autoliquidação, retenção na fonte e pagamentos por conta, declaração e ilegalidade de atos de determinação da matéria tributável, de atos de determinação da matéria coletável e de atos de fixação de valores patrimoniais. Qualquer que seja a decisão, esta versa sobre direito constituído, à qual está vedado o recurso à equidade³.

O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de Janeiro, que instituiu a arbitragem em matéria tributária em Portugal, visa três objetivos principais: “por um lado, reforçar a tutela eficaz dos direitos e interesses legalmente protegidos dos sujeitos passivos, por outro lado, imprimir uma maior celeridade na resolução de litígios que opõem a administração tributária ao sujeito passivo e, finalmente, reduzir a pendência de processos nos tribunais administrativos e fiscais”.

A controvérsia na interpretação do princípio da indisponibilidade do crédito tributário

A admissibilidade da arbitragem em direito público não é unanimemente aceite, e foi posta em causa devido ao princípio da indisponibilidade do crédito tributário, com uma interpretação restritiva ao art.º 212.º n.º 3 da CRP e do art.º 30.º n.º 2 da LGT.

A verdade é que o princípio da indisponibilidade do crédito tributário não vem descrito na Constituição, embora decorra da interpretação dos princípios

² TRINDADE, Clara Castelo, Regime Jurídico da Arbitragem Tributária, Almedina, Coimbra 2016, p.23.

³ ABRUNHOSA, Ângelo, Direito Financeiro Tributário, VidaEconómica, Porto, 2016, p. 158.





da igualdade e da legalidade, mas está patente no art.º 30.º n.º 2 da LGT. No entanto, é necessário entender que a Administração Tributária pode praticar, por exemplo, atos de liquidação que definem as dívidas tributárias, e não deixa, por isso, de considerar-se compatível com o princípio da indisponibilidade dos créditos tributários⁴. Então, “não existirão obstáculos a que litígios que poderiam ser submetidos aos tribunais tributários deixem de o ser, para serem submetidos à apreciação de tribunais arbitrais”⁵, pois serão apenas alguns assuntos que não serão apreciados pelos tribunais tributários. Daqui decorre, assim, a não violação do princípio da indisponibilidade do crédito tributário, quando alguns assuntos sejam apreciados pelo tribunal arbitral, que visa uma eficaz resolução judicial atempada de litígios. “Assim, o princípio da indisponibilidade do crédito tributário não é obstáculo, nem tem relação com a admissibilidade da resolução de litígios tributários por órgãos diferentes dos tribunais arbitrais tributários estaduais”⁶.

Para Manuel Soares, Presidente da Associação Sindical dos Juizes Portugueses é da opinião que o Estado está a “demitir-se das suas funções e entrega-las nas mãos de uma entidade privada quando é o mesmo Estado que tem de assegurar justiça aos cidadãos em tempo razoável”⁷. E continua e afirma que “isto é o reconhecimento da falência do sistema público de justiça e a desistência a favor de um modelo de privatização da resolução dos litígios com o Estado, numa área crucial de soberania, como é a da arrecadação dos impostos”⁸.

Apesar de o art.º 202.º da CRP determinar que os tribunais são os órgãos de soberania para administrar a justiça em nome do povo, a verdade é que o n.º 4 do mesmo artigo determina que “a lei poderá institucionalizar instrumentos e formas de composição não jurisdicional de conflitos”.

A Constituição da República Portuguesa é o componente máximo na proteção garantística dos Direitos dos cidadãos. Os princípios constitucionais em matéria tributária (Igualdade, Proporcionalidade, Razoabilidade, Imparcialidade e Equidade⁹) têm a sua aplicação prática no domínio do exercício

⁴ VILLA-LOBOS, Nuno, PEREIRA, Tânia Carvalhais, *Guia da Arbitragem Tributária*, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2017, p. 78.

⁵ VILLA-LOBOS, Nuno, Pereira, Tânia Carvalhais, *Guia da Arbitragem Tributária*, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2017, p. 81.

⁶ *Idem*.

⁷ BOLETIM DA ORDEM DOS ADVOGADOS, Edição Janeiro/Fevereiro 2019, p. 52.

⁸ *Idem, ibidem*.

⁹ Cfr. SOUSA, Domingos Pereira de, *Direito Fiscal e Processo Tributário*, 1.ª ed., Coimbra Editora, 2013. p. 79.





dos poderes públicos. A Administração Pública deve obediência legal a estes princípios que limitam e orientam diretamente a sua atuação, seja no plano externo com os cidadãos, seja no domínio interno. Deste modo, os princípios jurídico-constitucionais obrigam toda a atuação da Administração em determinado sentido e regem a fixação de tributos que impõem, em igual medida, a sua limitação. Significa que a Constituição procura delimitar a atuação do sistema fiscal português ao determinar e regulamentar os seus próprios fins.

O carácter indisponível do objeto litigioso (crédito tributário) não implica em si mesmo a proibição de se recorrer à arbitragem, mas sim a proibição de se proferir uma decisão por equidade, pois esta pode prescindir da aplicação da lei¹⁰. O que é indisponível é o ato de cobrança do crédito tributário e não o crédito em si mesmo. Pelo que não parece relevante a questão do crédito tributário para os efeitos e finalidades de uma decisão em arbitragem tributária. A opção por uma solução arbitral não consubstancia um ato de renúncia ou disposição de direitos dos cidadãos.

Portanto, o recurso à arbitragem não determina a renúncia do crédito tributário, mas tão só, uma opção por uma solução alternativa na resolução litigiosa. Nem afeta qualquer elemento da obrigação tributária, pois a arbitragem tributária não interfere no exercício da cobrança de tributos.

Apesar de o sistema português prever a indisponibilidade do crédito tributário, isto não significa que este não seja passível de impugnação em tribunal. A opção pela resolução alternativa do litígio é apenas, uma preferência relativamente ao meio de reação para a resolução do conflito. A decisão final retrata o mesmo princípio de confirmar ou anular o ato de tributação através da aplicação do direito, que se realiza através da interpretação jurisdicional.

O direito de acesso ao Direito e aos tribunais, como direito fundamental previsto no art.º 20.º da CRP, importa uma reserva de jurisdição para uma decisão jurisdicional efetiva tempestiva, assumindo-se como uma obrigação estatal. O n.º 5 do citado artigo refere que é assegurado aos cidadãos “procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efectiva e em tempo útil” contra a violação de direitos.

A indisponibilidade do crédito tributário não é uma reserva de jurisdição dos Tribunais Administrativos e fiscais. Assim, o interesse público na aplicação de tributos não invalida a sua resolução através de uma decisão arbitral.

¹⁰ Cfr. *Revista Arbitragem Tributária* n.º 3, 2015, p. 40.





A relevância atual da arbitragem tributária

A Constituição da República Portuguesa tem como finalidade a proteção de valores jurídicos como, por exemplo, a legalidade da atuação tributária. Trata-se, portanto, da tutela de interesses juridicamente protegidos, como sejam os direitos fundamentais dos contribuintes ou outros obrigados tributários¹¹, através de um enquadramento constitucional. “A Administração Tributária não tem interesses próprios, mas interesses heteronomamente determinados pela Constituição”¹².

Na opinião de CANOTILHO¹³ “A existência de processos céleres, expeditos e eficazes (...) é condição indispensável de uma protecção jurídica adequada”. Todos têm direito a uma decisão judicial em prazo razoável e mediante processo equitativo, em cumprimento ao art.º 20.º n.º 4 da CRP. A problemática do acesso ao direito é, por isso mesmo muito vasto. Porque implica também um problema social, económico, cultural e estrutural. O acesso ao direito é reconhecido como um direito fundamental para a concretização dos demais direitos e garantias constitucionais, no sentido de que os diversos direitos existentes deixam de ter sentido se não existir um mecanismo de reivindicação adequado e eficaz para a sua efetivação.

A verdade é que os tribunais continuam a representar a confiança dos cidadãos no prosseguimento da justiça portuguesa. Além de que, deve ser o Estado a garantir o bom funcionamento dos tribunais, e o cumprimento de todos os Princípios Constitucionais em que assenta a nossa República.

No entanto, as reformas judiciais têm-se mostrado pouco adequadas e eficazes no combate ao desinteresse e desacreditação da justiça por parte dos cidadãos, e levam ao distanciamento e ao descrédito da população.

Portanto, é importante avaliar porque nasceu a arbitragem. Precisamente para acautelar os interesses dos cidadãos, no sentido de responder a conflitos com a justiça que se tornem demasiado morosos e custosos. A verdade é que, ao fim de tantos anos em litígio, as perdas acabam quase sempre por serem mais significativas do que um resultado final positivo.

Não se trata de subtrair o poder jurisdicional do Estado, mas o esgotamento do sistema judicial impossibilita os tribunais de darem uma resposta eficaz, que determina um prejuízo concreto tanto para os contribuintes como

¹¹ ROCHA, Joaquim Freitas da, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, 4.ª ed., Coimbra Editora, 2011, p. 35 e seguintes.

¹² *Idem, ibidem*. 37.

¹³ CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, Almedina, 5.ª ed., 1991, p. 667.

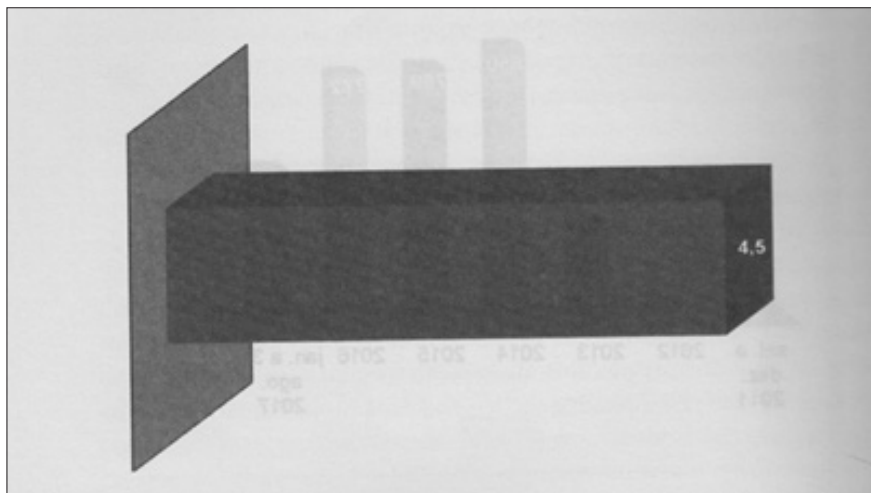




para a Administração Tributária. E não se trata, ainda, de um incentivo ao uso de meios alternativos, como medida definitiva, aliado ao desinvestimento público nos tribunais judiciais e nos seus recursos, tanto humanos como tecnológicos.

Desta forma, a arbitragem tributária tem sido uma solução cada vez mais eficaz na resolução de litígios tributários. Enquanto a arbitragem emana uma decisão em 4,5 meses, como demonstra o gráfico 1 abaixo, o Estado, através dos meios jurisdicionais comuns, demora 5,4 anos para uma mesma decisão¹⁴. A diferença temporal na resolução do litígio é bastante significativa, por exemplo, ao nível de pagamento de juros indemnizatórios que aumentam anualmente.

Gráfico 1: Duração média dos processos em meses (2011 a 2017)



Fonte: Guia da Arbitragem Tributária: p. 282

O regime transitório de migração de processos originou inicialmente um maior crescimento na procura pela solução através da arbitragem (ver gráfico 2). Apesar de ligeira descida, neste momento a tendência é novamente de subida na procura de uma decisão arbitral. O ganho efetivo numa célere decisão “tem levado a uma cada vez maior procura da arbitragem em ações tributárias,

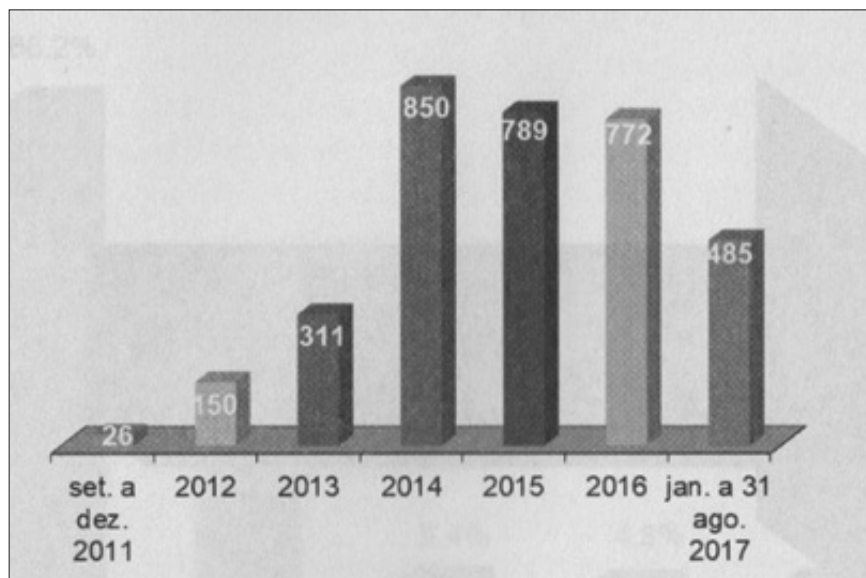
¹⁴ Cfr. <https://www.dinheirovivo.pt/economia/processos-fiscais-arbitragem-resolve-em-45-meses-estado-demora-54-anos/> acedido em 29/05/2019.





com o ano passado inteiro a somar 709 processos entrados, e os 250 relativos aos primeiros três meses de 2019 (de janeiro a abril do ano passado eram 177) a fazer antecipar novo crescimento”¹⁵.

Gráfico 2: Total de processos entrados (2011 a 2017)



Fonte: Guia da Arbitragem Tributária: p. 281

Na verdade, os tribunais comuns também beneficiam da arbitragem na medida em que por cada novo processo entrado no tribunal arbitral, é menos um processo para elevar a estatística da pendência processual nos tribunais arbitrais, já, por si, subcarregada de processos com alguns anos.

A visão europeia

Os diversos países membros da União Europeia (UE) reúnem e debatem as questões importantes que regem as sociedades, e tomam medidas para a vida dos cidadãos europeus. Além disso, têm também um papel de fiscalização dos diversos assuntos que norteiam a sociedade em geral, sendo a justiça um

¹⁵ *Idem.*





dos pontos fundamentais para uma convivência plena e justa. É este o motivo pelo qual a Comissão Europeia publica anualmente um relatório de avaliação da Justiça na União Europeia onde descreve a qualidade, a independência e a eficiência dos sistemas judiciais de cada Estado-Membro.

O Painel de Avaliação da Justiça na UE é um instrumento de informação destinado a ajudar os Estados-Membros e a União Europeia no sentido de tornar a justiça mais eficiente através da comunicação e comparação de dados sobre a qualidade, independência e eficiência do sistema judicial em cada país. Trata-se de uma ajuda para detetar incorreções e promover as boas práticas no funcionamento do sistema, porque a rapidez, independência, preço e facilidade no seu acesso são pontos em comum e essenciais a todos os Estados-Membros. Deste modo a eficácia do sistema judicial é importante, não só a nível interno, mas também externo na medida de aplicação do Direito da UE e reforço da confiança Comum.

Isto porque qualquer inconformidade no sistema judicial nacional implica e afeta o bom funcionamento do mercado único, assim como o espaço de justiça e a efetiva aplicação do Direito da União. Por este motivo as reformas estruturais de cada sistema judicial nacional são parte integrante dos programas de ajustamento económico a cada país.

O Painel de Avaliação da Justiça na UE possui informação sobre o sistema judicial através dos dados recolhidos a cada dois anos pela Comissão para Eficácia da Justiça na Europa (CEPEJ) do Conselho da Europa, e realiza anualmente um estudo específico sobre o tema¹⁶. Estes dados são recolhidos ainda com informação proveniente do Banco Mundial, o Eurostat e pelas Redes Judiciárias Europeias acerca do funcionamento dos tribunais nacionais e na aplicação do Direito.

É nestes resultados de ajuda de avaliação e de eventuais reformas que se determina uma análise ainda mais profunda, que leva à necessidade de uma avaliação específica por país, tendo em linha de conta as especificidades de cada Estado-Membro em causa, com vista ao aperfeiçoamento do sistema judicial.

Já em 2014, as Recomendações Específicas por País (REP) da UE a Portugal sobre o setor da justiça, destacavam a racionalização e modernização da Administração, no sentido de melhorar a eficácia do sistema judicial e aumentar a transparência.

Embora já estejam registados alguns progressos no que respeita à modernização da Administração Pública, a modernização judiciária, como se tem

¹⁶ Cfr. *Relatório da CEPEJ* publicado em 2014, com dados relativos a 2012.





implementado de forma lenta, só ao fim de alguns anos é que terá resultados visíveis e dignos de avaliação. Estas reformas são medidas operacionais e estruturais, como a modernização na gestão dos tribunais, a utilização das TIC, o incremento e incentivo de meios alternativos de litígio, reestruturação orgânica dos tribunais e revisão dos mapas judiciais, a simplificação de normas processuais, e ainda a reforma de profissões judiciais e do apoio judiciário.

O bom funcionamento do sistema judicial desempenha um papel crucial na proteção dos Direitos e na restauração da confiança por parte dos cidadãos e empresas. A UE defende que a eficácia de um bom sistema judicial promove a confiança dos cidadãos na justiça e ainda em outras matérias, designadamente a economia e os mercados, que têm em linha de conta o risco no envolvimento jurídico e judicial. Isto porque o cumprimento coercivo dos contratos será mais oneroso com o recurso ao sistema judicial, associado a uma maior lentidão do sistema e da falta de perspectivas na sua resolução.

A União Europeia pretende com estes estudos tornar o sistema judicial nacional mais eficaz ao revelar as suas insuficiências e a apresentação de melhorias com base nas características do sistema nacional. Uma justiça mais eficiente significa sempre a proteção dos direitos e dos valores, tanto nacionais como comuns da União, pois contribui para a redução de atrasos na resolução de litígios, facilita o acesso à justiça, e ainda diminui os respetivos custos associados.

De entre as recomendações da UE encontramos essencialmente a redução do tempo de espera para a resolução dos litígios, e ainda a promoção de um melhor uso dos recursos disponíveis, numa tentativa de aumento da produtividade e de redução de custos que se possam refletir nas custas finais a pagar pelos utilizadores, de forma a garantir a eficiência e a qualidade do sistema judicial.

Em 2017 o Painel de Avaliação da Justiça na EU¹⁷ continua a insistir na importância de um processo judicial rápido e eficaz. Incentiva o investimento na utilização das TIC no sistema judicial mais acessível a todos os cidadãos, nomeadamente a portadores de deficiência. E, salienta, ainda, que o acesso à justiça e a resolução eficiente de litígios são de primordial importância, pois a disponibilidade de assistência jurídica e o nível das custas judiciais têm um forte impacto, e constitui um direito fundamental na UE, em especial para os cidadãos mais vulneráveis.

¹⁷ RELATÓRIO SOBRE O PAINEL DE AVALIAÇÃO NA EU DE 2017, disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2018-0161+0+DOC+PDF+V0//PT>, acedido em 20/09/2018.





Conclusão

Conseguimos demonstrar pela análise efetuada que a arbitragem tributária tem uma base sólida na sua implementação. Apesar de algumas opiniões divergentes quanto à sua constituição, a verdade é que as críticas têm sido afastadas, e os cidadãos mantêm a procura nesta resolução alternativa para os seus litígios tributários, quando em matéria admissível para o efeito.

Com efeito, a arbitragem configura, de facto, uma alternativa à impugnação através dos meios comuns. Isto porque, a decisão arbitral não desvia o princípio da indisponibilidade do crédito tributário, pois não modifica os elementos da obrigação tributária. Mas, tão só, determina o meio através do qual essa decisão é tomada, com respeito pela lei e pela Constituição.

Os objetivos da arbitragem tributária são o reforço da tutela efetiva dos direitos, maior celeridade processual e redução das pendências nos tribunais, através da garantia do contraditório e da igualdade das partes, da desburocratização do processo, e redução de custos processuais.

Além disso, estes esforços e medidas têm sido congratulados pela União Europeia, no sentido da valorização por medidas práticas com vista a uma solução eficaz no combate à elevada pendência processual, que determina uma maior confiança dos cidadãos na justiça e no sistema jurisdicional. O facto de não se esperarem anos e anos por uma solução, muitas vezes aparentemente até simples, resulta numa decisão célere e menos custosa para as partes, seja para o contribuinte ou para o próprio Estado.

Por estes motivos, a arbitragem tributária em Portugal tem sido estudada de forma a poder ser implementada em outros países, cujos problemas jurisdicionais também exigem medidas práticas contra o congestionamento dos tribunais comuns, e elevados encargos para os contribuintes, numa atuação pelos interesses dos cidadãos sem renúncia a quaisquer direitos consagrados.

Referências bibliográficas

- ABRUNHOSA, A. (2016). *Direito Financeiro Tributário*. Vida Económica Editora.
- CANOTILHO, J. (1991). *Direito Constitucional*. 5.ª edição. Coimbra: Almedina.
- BOLETIM DA ORDEM DOS ADVOGADOS. (2019). Edição Janeiro/Fevereiro.
- RELATÓRIO DA CEPEJ. (2014).





RELATÓRIO SOBRE O PAINEL DE AVALIAÇÃO NA EU (2017). disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2018-0161+0+DOC+PDF+V0//PT>. Acedido em 20/09/2018.

REVISTA ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA n.º 3. (2015).

ROCHA, J. (2011). *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, 4.ª edição. Coimbra: Coimbra Editora.

SOUSA, D. (2013). *Direito Fiscal e Processo Tributário*, 1.ª edição. Coimbra: Coimbra Editora.

TRINDADE, C. (2016). *Regime Jurídico da Arbitragem Tributária*. Coimbra: Almedina.

VILLA-LOBOS, N. & PEREIRA, T. (2017). *Guia da Arbitragem Tributária*, 3.ª ed. Coimbra: Almedina.



MEDIAÇÃO FAMILIAR: DA ALTERNATIVIDADE À OBRIGATORIEDADE

Isabel Restier Poças
Advogada

Márcia Oliveira
IPCA-Instituto Politécnico do Cávado e do Ave

Resumo

As formas de resolução alternativa de litígios, e em particular, a mediação, na vertente da mediação familiar, constitui um meio privilegiado para chegar a um consenso, numa área que é tão sensível às pessoas, do ponto de vista emocional e afetivo.

Neste artigo, são abordadas as vantagens da mediação familiar, é efetuado o seu enquadramento jurídico e descrito o modo do seu funcionamento nos vários diplomas legais onde está prevista e analisada a situação atual da sua utilização, apontando-se um caminho para que possa vir a ser mais utilizada pelos seus interessados.

Palavras-chave: Mediação Familiar; Sistema; Alternatividade; Obrigatoriedade.





Introdução

As formas alternativas de resolução de litígios reúnem características que as diferenciam do processo judicial, pois centram-se na auto composição^{1,2}. Estes mecanismos têm inúmeras vantagens³ objetivas, como é o caso da informalidade, do consenso como ponto fulcral da relação estabelecida, da celeridade e do carácter mais económico. Mas, não serão estas particularidades que definem, nem resumem, estes mecanismos. O que os torna realmente eficazes é a sua adequação a certas categorias de litígios que, pelas suas particularidades não encontram uma resposta plena e válida no modelo clássico da via judicial⁴, e o desempenho crescente que têm na construção e consolidação de um direito de acesso à justiça, mais alargado e efetivo⁵. Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira⁶, o direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva é um direito fundamental constituindo uma garantia indispensável da proteção dos direitos fundamentais, sendo, assim, inerente à ideia de Estado de Direito.

Os meios de resolução de conflitos em geral, e a mediação em particular, têm desempenhado um papel fulcral no movimento da educação para a paz. A construção de uma cultura de paz assenta no respeito pela diferença e pela diversidade, na promoção das diferentes criações culturais dos indivíduos e dos

¹ OLIVEIRA, M. R. (2012). *Mediação: Confiança versus Responsabilidade*, disponível em <https://oatd.org/oatd/record?record=oai%5C%3Acienciapca.ipca.pt%5C%3A11110%5C%2F673>

² CRUZ, R. M. (2011) *Mediação Familiar-Limites Materiais dos Acordos e o seu Controlo pelas Autoridades*, Centro de Direito da Família, N.º25, Coleção Centro de Direito da Família, FDUC. Coimbra: Grupo Coimbra Editora – Wolters Kluwer.

³ As vantagens destes mecanismos de RAL podem resumir-se, então, na sua eficácia, celeridade, simplificação, proximidade e participação dos destinatários na realização da própria justiça. Quanto às vantagens e desvantagens dos meios de resolução alternativa de litígios, Vargas, L. F. B. D. (2006). *Julgados de Paz e Mediação: Uma nova face da justiça*. Coimbra: Almedina.

⁴ Pires, E. F. (2008). *Julgados de Paz em Portugal: uma diferente forma de justiça – justiça de proximidade. Pacificação social. Complementaridade de sistemas*, “Julgados de Paz em Portugal: uma diferente forma de Justiça disponível em http://repositorio.iscte.pt/bitstream/10071/1468/1/TESEDEMESTRADO_Edite_Freire_Pires-pdf

⁵ Os instrumentos restaurativos, como é exemplo a mediação, prefiguram-se como uma consequência do direito de acesso à justiça, com cobertura constitucional – Artigos 20º, 202º, n.º 4, 207º, n.ºs 2 e 3 e 209º, n.º 2, parte final, todos da Constituição da República Portuguesa (cujo Decreto de Aprovação da Constituição de 10 de abril de 1976, foi atualizado pela Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto). Sobre o direito de acesso aos tribunais, princípio da igualdade e tutela jurisdicional efetiva, Pires, E. F., in ob. cit., 99-106.

⁶ CANOTILHO G.; MOREIRA V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada – Artigos 1º a 107º*, Coimbra Editora, 4ª Edição Revista.





povos. É com este propósito que a educação para a paz visa o desenvolvimento de competências de comunicação, de construção do consenso e de sensibilidade à diversidade cultural, enquadrando-se numa perspetiva multicultural e intercultural, não preconceituosa, e de resolução alternativa de conflitos⁷. Deste modo, em paralelo com um modelo adjudicatório ou retributivo, passa a existir um modelo de justiça negociada, de compensação ou reparadora. É nesse campo que vão surgindo os mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como uma solução vantajosa para todos^{8/9} que urge intensificar.

1. A mediação

A mediação é usada como meio de resolução de conflitos em diversas áreas sociais. Mormente áreas de conflito, como é o caso das relações familiares, saúde, atividade comercial, relações de vizinhança, nos círculos profissionais e laborais, na educação, no ambiente, no consumo e nas relações internacionais porque é considerada o meio de Resolução Alternativa de Litígios (RAL) que regista maior flexibilidade.

Neste sentido, a mediação é comumente definida como um processo extrajudicial de resolução de conflitos, caracterizado pela intervenção de uma terceira pessoa, cuja função/missão é facilitar o diálogo entre as partes em confronto para que possam encontrar a solução que considerem como a ideal para o seu problema¹⁰.

⁷ PRATA A. (2005). *Dicionário Jurídico, Direito Civil, Direito Processual Civil, Organização Judiciária*. Coimbra: Almedina, 4ª Edição., 46.

⁸ PIRES, E. F., *ob. cit.*, 50.

⁹ Devido a delongas judiciais e à excessiva burocratização surgem sentimentos de incompreensão e de injustiça que motivam o acréscimo do desejo de obtenção da devida reparação do prejuízo ou danos sofridos. Pelo exposto, denota-se que a mediação constitui uma ótima ajuda para os constrangimentos que se verifiquem no acesso, em tempo útil e com um custo reduzido, à justiça, tendo em conta que os tribunais se revelem cada vez mais ineficazes no que toca à defesa dos interesses das partes – Pires, E. F., *ob. cit.*, 60.

¹⁰ Nos termos do Artigo 35º, n.º 1 da Lei n.º 78/2001, de 13 de Julho “a mediação é uma modalidade extrajudicial de resolução de litígios, de carácter privado, informal, confidencial, voluntário e de natureza não contenciosa, em que as partes, com a sua participação ativa e direta são auxiliadas por um mediador a encontrar, por si próprias, uma solução negociada e amigável para o conflito que as opõe”; Para Campos, P. J. (2009), *Conciliação Judicial*, 6-7, disponível em https://laboratorial.fd.unl.pt/media/files/A_Concilia...pdf, esta definição que se refere às características da mediação, é apenas vinculativa no que diz respeito à mediação nos Julgados de paz. Para esta A., é uma noção muito específica, que encerra várias opções legislativas, pois, em vários outros países, como é o caso da França ou Argentina, a mediação é obrigatória. Assim sendo, e segundo a mesma A., não pode ser usada esta definição para a





Há, contudo, AA.¹¹ que entendem que o mediador tem uma intervenção muito mais ativa, e sendo assim, definem a mediação como uma forma de resolução de conflitos juridicamente enquadrada, em que as partes, por sua livre vontade e através de uma ativa participação direta são auxiliadas por um mediador a encontrarem uma solução negociada e amigável para o seu conflito.

Segundo Catarina Morgado e Isabel Oliveira¹², a mediação é uma negociação com a intervenção de um terceiro neutral, baseada nos princípios da voluntariedade das partes, da neutralidade e imparcialidade do terceiro e na confidencialidade do processo, e que visa que as partes em litígio encontrem soluções que sejam mutuamente satisfatórias. Acrescentam as mesmas AA. que, a mediação, enquanto meio construtivo de resolução de conflitos, oferece, pelo que proporciona aos envolvidos no conflito, um espaço ideal para desenvolver, quer naqueles que desempenham o papel de mediadores, quer naqueles que como mediados trabalham em conjunto para a resolução do seu problema, a capacidade de respeito mútuo, uma boa e eficaz comunicação, compreensão da visão do outro e aceitação da diferente perceção da realidade. A mediação, sendo um meio de resolução de conflitos, não litigioso e baseado no consenso, permite encontrar soluções criativas, preservando a relação entre as partes em conflito. Na mediação trabalha-se a cooperação, o respeito, a identidade e o reconhecimento do outro enquanto pessoa e ser total. Além disto, sempre se acrescentará que, a presença de um terceiro neutral, isto é, sem poder para impor uma solução, confere ao processo um carácter pedagó-

mediação, nem a constante na al. a) do Artigo 3º da Diretiva 2008/52/CE, de 21 de maio, pois é muito ampla (não descreve as características da mediação, mas apenas o processo tendo como base a sua finalidade). Por fim, para a mesma, a mediação é assim, “um processo confidencial em que as partes, mantendo o seu poder decisório, são auxiliadas por um terceiro imparcial a obter uma solução para o conflito”.

E, segundo o Código de Ética e Deontologia dos Mediadores de Conflitos, “a mediação é um meio alternativo de resolução de conflitos. Enquanto processo não adversarial, voluntário, privado e confidencial tem em vista estabelecer a relação entre duas ou mais pessoas ou organizações e facilitar a resolução construtiva do conflito através da participação de um terceiro, o mediador”; vide, Ponto 2 do Preâmbulo, disponível em <http://www.forum-mediacao.net/CodigoEticoDeontologicoportugues.pt>.

¹¹ CAMPOS, L. M. (2008). *Mediação de conflitos: enquadramentos institucionais e posturas epistemológicas*, disponível em: <https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/2473/1/Media%C3%A7%C3%A3o.pdf>

¹² MORGADO, C.; OLIVEIRA, I. (2009). *Mediação em contexto escolar: transformar o conflito em oportunidade*. Instituto Politécnico de Coimbra, Escola Superior de Educação de Coimbra, Nº 1, Coimbra: Exedra, 48-49.





gico, tendo em conta que as partes mantêm a sua capacidade de atuação e de aprendizagem, com vista à obtenção de um acordo.

A mediação caracteriza-se por ser: confidencial, voluntária, flexível, criativa, concertada, rápida e económica¹³.

Este mecanismo foi alvo de regulamentação jurídica, com a Lei n.º 29/2013 de 19 de Abril publicada no Diário da República, I Série – N.º 77, que estabelece os princípios gerais aplicáveis à mediação realizada em Portugal, bem como os regimes jurídicos da mediação civil e comercial, dos mediadores de conflitos e da mediação pública e surge no decorrer da transposição da Diretiva 2008/52 CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de Maio de 2008 – relativa a certos aspetos da mediação em matéria civil e comercial.

Com este diploma, o legislador pretendeu unificar regimes legais que se encontravam até aí dispersos, contribuindo desse modo, para que se possa afirmar, que se procedeu a um enquadramento jurídico deste meio de resolução alternativa de litígios, seja realizada por entidades públicas ou por privadas, define um estatuto dos mediadores de conflitos, consagra regras específicas para a mediação civil e comercial e define um regime geral aplicável a todos os sistemas públicos de mediação.

Além da mediação civil (que não é um sistema independente) que existe nos julgados de paz (tribunais previstos n.º 2 do Artigo 209.º da Constituição da República Portuguesa e criados pela Lei n.º 78/2001 de 13 de Julho), que é competente (nos termos do n.º 3 do Artigo 33.º da Lei n.º 54/2013 de 31 de Julho e que alterou aquela lei), para mediar quaisquer litígios que possam ser objeto de mediação, ainda que excluídos da competência do julgamento de paz, existem três sistemas públicos de mediação:

- O Sistema de Mediação Familiar (SMF), criado pelo Despacho n.º 18778/2007 de 13 de julho, publicado no Diário da República, I Série, de 22 de agosto e revogado pelo Despacho Normativo n.º 13/2018 de 9 de novembro, publicado no Diário da República, 2.ª Série N.º 216 da mesma data;
- O Sistema de Mediação Laboral (SML), criado pelo Protocolo celebrado no dia 5 de maio de 2006 entre o Ministério da Justiça e os parceiros sociais e que entrou em vigor em 19 de dezembro de 2006 e cuja competência para mediar litígios em matéria laboral, quando

¹³ ZULEMA D. W.; GABROIS L. (2003). *O que é a Mediação* – DGAE – Direcção Geral da Administração Extrajudicial, Lisboa: Agora Publicações Lda..



não estejam em causa direitos indisponíveis e quando não resultem de acidente de trabalho;

- O Sistema de Mediação Penal (SMP), criado pela Lei n.º 21/2007 de 12 de junho em execução do Artigo 10.º da Decisão Quadro n.º 2201/220JAI, do Conselho de 15 de março, relativa ao estatuto da vítima em processo penal.¹⁴

2. A mediação familiar

A mediação familiar é uma forma extrajudicial de resolução alternativa de conflitos emergentes de relações familiares.

Os objetivos da mediação familiar são: reduzir os conflitos, na medida em que visa minorar os efeitos negativos do conflito, facilitar a comunicação, identificar e clarificar os pontos específicos em questão, uma melhor utilização do sistema legal pela sua celeridade de atuação e alcançar um acordo escrito das questões discutidas ¹⁵ aplicados às relações familiares.

Em termos de proteção jurídica, a Constituição da República Portuguesa consagra nomeadamente, no Artigo 36.º – Família, casamento e filiação, no Artigo 67.º – Família e no Artigo 69.º – Infância os direitos sobre os quais a mediação familiar incide e que pautam a sua atuação.

Foi com o Despacho n.º 18778/2007 de 13 de julho, que foi instituído o Sistema de Mediação Familiar, o qual entrou em vigor em 16 de julho de 2007.

Aquele normativo, surgiu na sequência do aparecimento de três entidades fundamentais na década de 1990, na área da mediação familiar: o Instituto Português de Mediação Familiar em 1993, a Associação Nacional para a Mediação Familiar – Portugal em Janeiro de 1997 e o Gabinete de Mediação Familiar pelo Despacho n.º 12 368 de 25 de Novembro de 1997, publicado no Diário da República, II Série, n.º 283, de 9 de Dezembro¹⁶ e foi revogado pelo Despacho Normativo n.º 13/2018, que veio igualmente regulamentar o Sistema de Mediação Familiar.

¹⁴ POÇAS, Isabel Restier, *A Participação das Crianças na Mediação Familiar*, Revista da Ordem dos Advogados Ano 73, Vols. II/III – abril /setembro 2013, 820.

¹⁵ LÉVESQUE J. (1998). *Méthodologie de la médiation familiale*. Canada: Edisem/Eres.

¹⁶ BOLIEIRO, H., Guerra, P. (2009). *A Criança e a Família – Uma Questão de Direito(s) – Visão prática dos Principais Institutos do Direito da Família e das Crianças e Jovens*. Coimbra: Coimbra Editora, 269.





As razões aduzidas para a revogação do Despacho Normativo de 2007, prenderam-se com a entrada em vigor a Lei n.º 29/2013, de 19 de abril e também com a evolução e adaptação do próprio sistema de mediação familiar como modo de responder a uma procura crescente, também fruto da sua divulgação e credibilização juntos dos respetivos destinatários e das magistraturas. Visa-se a regulamentação da mediação levada a cabo pelo sistema público, no sentido de manter o modelo de 2007, mas desenvolvendo aspetos que necessitavam de um aprofundamento de modo a melhorar o funcionamento do mesmo e a proteção os interesses dos seus utilizadores.

O Regime Geral do Processo Tutelar Cível,¹⁷ doravante RGPTC, contempla a intervenção da mediação familiar no Artigos 4.º n.º 1 al. b), 24.º e 38.º em processos de regulação do exercício de regulação das responsabilidades parentais. O Regime Geral do Processo Tutelar Cível, reflete o cuidado do legislador no sentido de evitar o mais possível a delonga da marcha processual que não se compadece com o superior interesse da criança, quando estão em causa contextos de rutura conjugal e consequente perturbação dos vínculos afetivos parentais. Daí que para além dos princípios orientadores de intervenção estabelecidos na lei de proteção de crianças e jovens em perigo, tenham sido elencados os princípios da simplificação instrutória e oralidade; da consensualização e da audição e participação da criança, tendo por objetivo imprimir uma maior celeridade e eficiência na resolução destes conflitos. O Princípio da Consensualização privilegia a resolução dos litígios por via do consenso, com recurso a audição técnica especializada e ou à mediação (vide al. b) do n.º 1 do Artigo 4.º do RGPTC). No âmbito da instrução, o juiz pode ordenar a audição técnica especializada e ou mediação das partes.

Em particular, nos processos de regulação do exercício das responsabilidades parentais e resolução de questões conexas, caso não seja obtido acordo em sede de conferência, o juiz pode suspender a conferência e remeter as partes para mediação ou para audiência técnica especializada (vide Artigo 38.º do RGPTC). Após a intervenção da mediação ou da audição técnica especializada, o tribunal informado do resultado, notifica as partes para a continuação da conferência, com vista à homologação do acordo obtido, ou caso este não exista, para dar continuidade ao processo convidando as partes a apresentar alegações, arrolamento de testemunhas e junção de elementos de prova.

¹⁷ Lei n.º 141/2015 de 8 de setembro.





A Lei Tutelar Educativa,¹⁸ prevê a mediação familiar no Artigo 42.º, no âmbito do processo tutelar, sendo determinada a sua cooperação pela autoridade judiciária e tendo lugar por iniciativa desta, do menor, dos seus pais, do seu representante legal, da pessoa que tenha a sua guarda ou ainda do seu defensor.

O Código Civil¹⁹, no Artigo 1774.º prevê a obrigatoriedade de comunicação da existência e objetivos da mediação familiar por parte das entidades aí enumeradas.

A mediação familiar aplica-se a todas as situações em que as partes possuam a livre disponibilidade dos seus direitos, as condições de equilíbrio e plena igualdade entre si, em que a capacidade plena, abrange a capacidade jurídica, (que é uma capacidade de gozo de direitos) e a capacidade de exercício de direitos, ao abrigo nomeadamente dos Artigos 67.º e 130.º do Código Civil²⁰ de forma a que além de os assumir, possam depois cumprir os acordos obtidos.

No entanto, em situações de violência doméstica, maus-tratos infantis, alcoolismo, doenças do foro psicológico e mental e desinteresse do casal em resolver o conflito, não é aconselhável a utilização da mediação familiar.²¹

O Regime Jurídico do Apadrinhamento Civil ²², no Artigo 25.º n.º 6 assegura o recurso em qualquer estado da causa e sempre que o juiz entenda conveniente, oficiosamente, com o consentimento dos interessados, ou a requerimento destes, pode determinar a intervenção de serviços públicos ou privados de mediação.

O Regime Jurídico do Processo de Inventário ²³ no Artigo 79.º n.º 3 refere o recurso à mediação por parte do notário, em qualquer estado da causa, relativamente à partilha de bens garantidos por hipoteca, salvo quando alguma das partes expressamente se opuser a tal remessa, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no Código de Processo Civil relativo à mediação e suspensão da instância (Artigo 273.º).

E o Código de Processo Civil²⁴, que contempla no Artigo 273.º o sistema de mediação e suspensão da instância.

¹⁸ Lei n.º 166/99 de 14 de setembro.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 47 344 de 25 de novembro de 1966.

²⁰ *Idem*.

²¹ BOLIEIRO, H., Guerra, P., in *ob. cit.*, 274.

²² Lei n.º 103/2009 de 11 de setembro.

²³ Lei n.º 23/2013 de 05 de março.

²⁴ Lei n.º 41/2013 de 26 de junho.



A mediação familiar e em particular, o SME, acordo com o Artigo 4.º do Despacho Normativo n.º 13/2018 de 9 de novembro, aplica-se às matérias de regulação, alteração e incumprimento do regime de exercício das responsabilidades parentais, divórcio e separação de pessoas e bens; conversão da separação de pessoas e bens em divórcio, reconciliação dos cônjuges separados; atribuição e alteração de alimentos, provisórios ou definitivos, pravação do direito ao uso dos apelidos do outro cônjuge, autorização do uso dos apelidos do ex-cônjuge ou da casa de morada de família e à prestação de alimentos e outros cuidados aos ascendentes pelos descendentes na linha reta.

A mediação familiar tem o seguinte modo de funcionamento: em situações de divórcio está previsto no Artigo 1774.º do Código Civil, que antes do início do respetivo processo, cabe à conservatória do registo civil (de acordo com o Artigo 14.º nº3 do Decreto Lei n.º 272/2001 de 13 de outubro) ou ao tribunal o dever de informar os cônjuges acerca da existência e dos objetivos dos serviços da mediação familiar. Este artigo surge da transposição da Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2008, na Lei n.º 61/2008 de 31 de outubro, que alterou o regime do divórcio, à qual pertence aquele artigo.

Gostaríamos de realçar que este dever de informação constitui uma obrigação legal da conservatória do registo civil ou do tribunal, no entanto, os cônjuges não são obrigados a escolher este meio de resolução alternativa de litígios. Trata-se do cumprimento de uma obrigação formal mas, as últimas estatísticas da Direção Geral da Política de Justiça, relativas a 2018,²⁵ mostram que a utilização da mediação familiar ainda se encontra longe de poder ser usufruída em todas as potencialidades que oferece, muitas vezes porque as pessoas, por desconhecimento acerca do seu modo de funcionamento e vantagens que traz, não optam por uma sessão informativa.

Se esta sessão informativa acerca da mediação fosse obrigatória em todas as situações a que se pode aplicar, então haveria um cumprimento material da lei.

A mediação familiar pode ocorrer antes da via judicial surgir – Artigo 6.º do Despacho n.º13/2018 de 3 de novembro – em fase extrajudicial, a pedido das partes, durante a suspensão do processo, mediante determinação da autoridade judiciária competente obtido o consentimento daquelas e na pendência de processo de promoção e proteção, por determinação da autoridade judiciária ou da comissão de proteção de crianças e jovens competente, obtido o consentimento das partes mas, nestes casos, devem os acordos delas resultantes serem

²⁵ Direção-Geral da Política de Justiça, Estatísticas da Justiça (2018). disponível em <http://www.siej.dgpj.mj.pt/SIEJ/PDFs/Resolucao%20alternativa%20de%20litigios/Mediacao.pdf>



judicialmente homologados, como está previsto no Artigo 273.º n.º 5 do Código de Processo Civil.

Em qualquer estado do processo judicial, o Artigo 24.º n.º 1 do RGPTC, em processos de regulação do exercício das responsabilidades parentais, prevê que a mediação familiar ocorra a requerimento dos interessados ou oficiosamente com o seu consentimento (Artigo 6.º do Despacho Normativo n.º 13/2018 de 3 de novembro), mediante determinação da autoridade judiciária competente. Neste caso, suspende-se a instância judicial de acordo com o Artigo 273.º n.º 1 do Código de Processo Civil que se aplica por remissão do Artigo 24.º do RGPTC, atuando aquela com a finalidade da obtenção de um acordo. Havendo este, deve ser homologado pelo juiz, após parecer do Ministério Público, se satisfizer o interesse do menor.

Há que realçar que mesmo durante o processo de mediação, o tribunal pode proceder à tomada de decisões urgentes sobre a proteção das partes, dos seus filhos ou do seu património, de acordo com o Artigo 28.º.²⁶

Também após o processo judicial, pode a mediação familiar igualmente intervir, nomeadamente em situações de incumprimento dos acordos assumidos, como meio de os prevenir ou remediar²⁷ e também em situações de alteração dos acordos estabelecidos, mais frequentemente, em sede de responsabilidades parentais, regime de visitas e obrigação de alimentos.

A mediação familiar salvaguarda o exercício dos direitos das partes, uma vez que faz suspender os prazos de caducidade e de prescrição daqueles – Artigo 273.º do Código de Processo Civil – no caso de iniciativa do juiz, o envio do processo para mediação, pode ser efetuado em qualquer estado da causa e sempre que o entenda conveniente, salvo se alguma das partes expressamente se opuser a isso (n.º 1). Sem prejuízo do estabelecido no n.º 1, as partes podem em conjunto optar por resolver o litígio por mediação, acordando na suspensão da instância²⁸, e radicando na sua vontade, o que constitui uma expressão do princípio da disponibilidade do processo, ganha autonomia face à determinada pelo juiz, nos termos e pelo prazo máximo previsto no n.º 4 do

²⁶ BOLIEIRO, H., Guerra, P., in ob. cit., 274-275.

²⁷ BOLIEIRO, H., Guerra, P., in ob. cit., 274.

²⁸ CORREIA J.; PIMENTA P. *et. al.*, (2013). *Introdução ao Estudo e à Aplicação do Código de Processo Civil de 2013*. Coimbra: Almedina, 37.





Artigo 272.º, ou seja três meses²⁹. Esta suspensão verifica-se automaticamente e sem necessidade, por isso de despacho judicial, bastando a comunicação por qualquer das partes do recurso a sistemas de mediação (n.º 3) e na situação de impossibilidade de acordo, cabe ao mediador dar conhecimento desse facto ao tribunal, cessando automaticamente e sem necessidade de qualquer ato do juiz ou da secretaria, a suspensão da instância. (n.º 4).

Na situação contrária, ou seja, chegando-se a um acordo, o mesmo é remetido ao tribunal, seguindo os termos da lei, para a homologação dos acordos de mediação (n.º 5).

A mediação familiar proporciona uma alternativa ao tribunal, sendo por isso, mais célere e informal, é confidencial (característica que a lei portuguesa e comunitária, ressaltam como fundamental) e salvaguarda as crianças, assim como preserva as relações familiares.

Conclusão

Apesar de já terem sido dados passos significativos no sentido da verdadeira materialização dos Meios de Resolução Alternativa de Litígios, em concreto, na mediação familiar, conforme pudemos constatar supra, pelos diplomas legais onde foi já incluída essa referência, não podemos ignorar que face aos dados apresentados pela Direção Geral da Política de Justiça, o recurso a este meio alternativo ainda está aquém do desejável. Os dados apresentados refletem um défice de utilização desta “ferramenta” que constitui verdadeiramente uma alternativa ao meio judicial, numa área de relações particularmente complexa, como o são, as relações familiares.

Considerando todos os benefícios e manifestos que este mecanismo auto compositivo apresenta, somos de opinião que, se o legislador adotasse por uma visão mais audaz, impondo a sessão informativa acerca da mediação com carácter obrigatório, poder-se-ia verificar, em concreto, a mais valia que esta acrescentaria na resolução daquele tipo de conflitos, espaço fértil para o surgimento de questões de cariz eminentemente emocional e afetiva.

²⁹ Com a reforma do Código de Processo Civil, operada com a Lei n.º 41/2013 de 26 de junho, este Artigo correspondendo ao anterior Artigo 279.º revogado, veio reduzir o prazo de suspensão de seis para três meses, sendo que os vários períodos de suspensão não podem ultrapassar os três meses. – Martins, A. (2013). *Código de Processo Civil*, Coimbra: Almedina, 136.





Referências bibliográficas

BOLIEIRO, H. & GUERRA, P. (2009). *A Criança e a Família – Uma Questão de Direito(s) – Visão prática dos Principais Institutos do Direito da Família e das Crianças e Jovens*. Coimbra: Coimbra Editora.

Código de Ética e Deontologia dos Mediadores de Conflitos, disponível em <http://www.forum-mediacao.net/CodigoEticoDeontologicoportugues.pt>.

CAMPOS, P. J. (2009). *Conciliação Judicial*, disponível em https://laboratorial.fd.unl.pt/media/files/A_Concilia...pdf.

CAMPOS, L. M. (2008). *Mediação de conflitos: enquadramentos institucionais e posturas epistemológicas*, disponível em: <https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/2473/1/Media%C3%A7%C3%A3o.pdf>

CANOTILHO G.; MOREIRA V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada – Artigos 1º a 107º*, Coimbra Editora, 4ª Edição Revista.

CORREIA J.; PIMENTA P. et. al, (2013). *Introdução ao Estudo e à Aplicação do Código de Processo Civil de 2013*. Coimbra: Almedina.

CRUZ, R. M. (2011). *Mediação Familiar-Limites Materiais dos Acordos e o seu Controlo pelas Autoridades*. Coimbra: Grupo Coimbra Editora – Wolters Kluwer.

DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA, Estatísticas da Justiça (2018). disponível em <http://www.siej.dgpj.mj.pt/SIEJ/PDFs/Resolução%20alternativa%20de%20litígios/Mediacao.pdf>.

LÉVESQUE, J. (1998). *Méthodologie de la médiation familiale*. Canada: Edisem/Eres.

MARTINS, A. (2013). *Código de Processo Civil*. Coimbra: Almedina.

MORGADO, C. (2009). Mediação em contexto escolar: transformar o conflito em oportunidade. *Exedra*, 1, 43-56.

OLIVEIRA, M. R. (2012). *Mediação: Confiança versus Responsabilidade*, disponível em <https://oatd.org/oatd/record?record=oai%5C%3Acienciapca.ipca.pt%5C%3A11110%5C%2F673>.

PIRES, E. F. (2008). *Julgados de Paz em Portugal: uma diferente forma de justiça – justiça de proximidade. Pacificação social. Complementaridade de sistemas*, “Julgados de Paz em Portugal: uma diferente forma de Justiça disponível em http://repositorio.iscte.pt/bitstream/10071/1468/1/TESEDEMES-TRADO_Edite_Freire_Pires-pdf.

POÇAS, I. R. (2013). A Participação das Crianças na Mediação Familiar. *Revista da Ordem dos Advogados*, 73 (vols. II/III).

PRATA A. (2005). *Dicionário Jurídico, Direito Civil, Direito Processual Civil, Organização Judiciária*. 4ª Edição. Coimbra: Almedina.

VARGAS, L. F. B. D. (2006). *Julgados de Paz e Mediação: Uma nova face da justiça*. Coimbra: Almedina.





OS LIMITES DA MEDIAÇÃO E OS DIREITOS HUMANOS: CONTEXTO E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS NO BRASIL E EM PORTUGAL

João Proença Xavier¹
Universidade de Salamanca
Universidade de Coimbra

Rachel Lopes Queiroz Chacur²

Universidade Federal de São Carlos – UFSCar
Universidade de Coimbra

Resumo

O presente artigo estuda os limites da mediação aplicada na resolução de conflitos de interesses envolvendo Direitos Humanos. Tal percepção é fundamentada pelo amplo espectro de direitos sociais e políticos na Constituição Federal do Brasil de 1988, levando a indagações sobre a possibilidade de restrição a esses direitos no ato casuístico e processual de negociações de bens jurídicos, com *status quo* de Direito Maior, como a Liberdade, a Segurança, a Saúde, a Educação, o Trabalho, a Propriedade e o Lazer, entre outros. Neste diapasão surgem atores envolvidos diretamente e interessados no direito, na condição de sujeitos titulares de direitos e deveres, bem como a exigência de seus representantes na condução de negociações, como corolário garantístico constitucional de proteção dos Direitos Humanos. Desta feita, caberá à rede complexa e cientificista discorrer sobre a natureza jurídica, suas definições,

¹ Postdoctoral Research Scientist. PhD. Doctor Human Rights | European Lawyer and Legal Consultant. Email: joao.proenca.xavier@usal.es ; joao.xavier@uc.pt

² Advogada e Mestre em Direito Processual Civil. Doutoranda – PPGCam – Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Investigadora – Universidade de Coimbra – 2018/2019. Email: mrchacur@uol.com.br





seus requisitos e limites. Desde o ato originário e natural do surgimento do direito, da sua ruptura no momento do conflito, suas consequências e limites no ato da proposta imediata, até à homologação do acordo entre as partes. Do mesmo modo, a análise contextual fática, social, cultural e econômica de ambos os países demonstram propostas distintas de concepções e aplicabilidade deste instituto. A metodologia aplicada é a dedutiva-indutiva, com métodos comparativos e uso de instrumentos de revisão de literatura, legislações, colheita de dados em fontes oficiais e observação local dos sistemas. As reflexões dogmáticas e empíricas são relevantes para determinar a linha tênue da garantia e flexibilização dos direitos na Mediação, principalmente, pela linha tênue da renunciabilidade de determinados direitos, trazendo à tona a necessidade de novos modelos procedimentais para resolução de conflitos que envolvam Direitos Fundamentais do Homem.

Palavra-Chave: Direitos Humanos; Mediação; Conflitos de interesses.

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a questão dos limites da Mediação nas questões que envolvam Direitos Humanos.

Inicialmente, aborda a evolução dos Direitos Humanos e a rede complexa de direitos e princípios norteadores do ordenamento jurídico brasileiro e mundial, com o objetivo de mera descrição das garantias, para com que com o respeito pelos Direitos Humanos e sua convalidação manter a sua garantia, nos atos rotineiros da sociedade e, se necessário, por último, na prática judicial. Em breve descrição sobre as definições, conceitos e fins do instituto da Mediação pretende-se contra-argumentar sobre o avanço do Estado Liberal de minimização da atuação positiva estatal de executor, responsável pela sua proteção, ônus e dever de atendimento à todos preceitos constitucionais entorno da Dignidade da Pessoa Humana. Acrescentando a problemática acerca da redução de garantias constitucionais no ato de mediar Direitos Humanos, com as conclusões apresentadas no discorrer deste texto. Os fundamentos da Mediação, na forma e ato, estabelecem-se por um novo procedimento afeito à multiplicidade de conhecimentos e formações correlatos à realidade fática de uma determinada sociedade, estabelecendo-se uma discussão da primazia do fato, como ponto de partida da concepção de conflitos de controvérsias, para colocar sob as negociações e acordos, as eventuais restrições de cunho meramente disponível e patrimonial dos direitos envolvidos ao Preceito Maior. Diante





dos argumentos dogmáticos e legais apresentados, o relato da casuística, como meio de partida para resolução adequada de conflitos, tem como fundamento os Direitos Humanos. Tal situação decorreu de métodos de observação e comparação dos dados de Direito Comparado Brasil e Portugal, por uma versão meramente analítica do conteúdo de sistemas e leis, e, por uma mera observação in-loco nas visitas de espaços judiciais, em Portugal.

Apresentamos assim, a importância da interlocução dos países para criação de novas leis, com avanços em propostas de metodologias da mera observação à ciência aplicada, com a análise inicial de colheita de dados, para continuidade de reflexões e estudos para o desenvolvimento de novos modelos e tecnologias adequadas, para a resolução de conflitos envolvendo Direitos Humanos.

Por fim, a paradoxal Mediação aplicada no Brasil e em Portugal, nos seus sistemas de avanços e retrocessos, recai na necessidade de revisitação dos paradigmas de ambos os países.

1. A primazia dos Direitos Humanos na Carta Magna

A Constituição Federal da República (1988) contempla o reconhecimento da proteção integral dos Direitos Humanos, reconhecidos nas mais importantes declarações: Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU-1948)³, Convenção Européia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (subscrita em Roma-1950), Pacto Internacional de Direitos Civil e Políticos (Assembleia Geral das Nações Unidas-1966)⁴ e Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica –1969)⁵.

A Declaração Universal de Direitos Humanos⁶ é o marco da universalização dos Direitos Fundamentais do Homem, no âmbito internacional. Ela trata de exigências elementares de proteção aos grupos sociais vulneráveis, atentando-se ao princípio da solidariedade, fundado no Capítulo dos Direitos Econômicos e Sociais (COMPARATO, 2003 p. 24). O Princípio da Dignidade da pessoa humana sobrepesa no ato de colisão de Direitos Fundamentais do Homem, envolvendo conflitos de interesses de bem jurídico maior, como a Vida, a Liberdade, a Saúde, a Educação, o emprego, o lazer, a vida num meio

³ Adotada e proclamada pela Resolução 217-A da Assembleia das Nações Unidas em 10.12.1948.

⁴ Ratificado pelo Brasil em 24.01.1992.

⁵ Adotada pela Assembleia Geral da Organização os Estados Americanos e ratificada pelo Brasil em 25.09.1992.

⁶ 1ª etapa concluída em 1948. 2ª etapa em 1966.



ambiente equilibrado e sustentável, entre outros. Entretanto, o caso concreto determinará o reconhecimento dos limites dos poderes do julgador ou negociador no ato de liberalidade relativamente a acordos sobre esta matéria dos Direitos Humanos, no momento processual da Mediação.

Neste sentido, discorreremos sobre a prevalência da Dignidade da Pessoa Humana e a originária existência da humanidade dos seres, advertindo:

[...] a dignidade da pessoa não consiste apenas no fato de ser ela, diferentemente das coisas, um ser considerado e tratado, em si mesmo, como um fim em si e nunca como um meio para a consecução de determinado resultado. Ela resulta também do fato de que, pela sua vontade racional, só a pessoa vive em condições de autonomia, isto é, como ser capaz de guiar-se pelas leis que ele próprio edita. (Comparato, 2005, 22).

Complementando o próprio sentido da existência do Homem:

(...) que todo homem tem dignidade e não um preço, como as coisas. A humanidade como espécie, e cada ser humano em sua individualidade, é propriamente insubstituível: não tem equivalente, não pode ser trocado por coisa alguma (Comparato, 2005, 22).

Assim, atribuir valor aos Direitos do Homem não o é determinar um preço, cabendo ao agente político e jurídico da mediação estabelecer canais de interlocução dos envolvidos para basilar a preponderância dos Direitos Fundamentais do Homem, posto naquela casuística. A preponderância de balizas não exclue ou bane os fundamentos, sobremaneira da enfoque à execução do possível direito em disputa, e projeta a programada acção, sendo que de imediato planeia a execução dos seus fins, daquilo que supessou no acordo de direitos.

2 . Mediação utilizada na (re) solução de conflitos de interesses envolvendo Direitos Humanos

A origem terminológica de Mediação deriva do latim de *mediare* significa “dividir ao meio”, enquanto alternativa de tratamento de conflitos pressupõe uma convivência harmoniosa entre os cidadãos, baseada nos Direitos Humanos, no Direito Fraternal, na Jurisdição Mínima, no consenso, no diálogo e direito compartilhado (Chacur, 2017).





Conquanto o termo “mediação” nos remeta imediatamente à ideia de pacificação de conflitos com base em um acordo, sobretudo por meio de uma arbitragem não estatal, ainda que institucionalizada socialmente, certo é que essa restrição semântica não se impõe. A mediação pode referir-se simplesmente à negociação destinada a resolver conflitos, conduzida por um terceiro que se interpõe entre as partes litigantes, que se põe entre elas, em meio a elas para intermediar a disputa (Cunha, 2012, 125).

Com o advento do Código de Processo Civil (2015) houve a abertura de um conceito genérico sobre a necessidade de sistematização de novos modelos de Mediação no Brasil.

If the new CPC requires from the judge absolute fidelity to the Constitutional Principles, converting him/her, beyond question, into an agent of preservation of the constitutional guarantees, on the other hand, it also grants him/her with instruments to acquire profound knowledge of the conflict, encompassing its reasons, albeit-meta-legal, so to as to effect its pacification (Pinho, 2014, 122).

Este novo modelo instrumental deve priorizar o exercício da cidadania, em espaço democrático e não violento que aposta no Bem Comum, afastando a centralidade da judicialização dos conflitos de interesses (Goretti, 2017). A ruptura de paradigmas judicializantes requer a abertura de novos espaços de debate para a (re) solução das disputas que ultrapassam questões meramente legais e jurídicas, trazendo sugestões diversas e plúrimas, para contemplar a situação concreta envoltas de direitos necessários, dando resposta também ao clamor social pela pacificação dos conflitos de interesses.

Durante, a sessão do ato de mediação, seja ela formal ou informal, por mera liberalidade ou determinação judicial, as partes interessadas detentoras dos Direitos Fundamentais deverão também valorar os parâmetros morais e éticos, daquele negócio ou acordo, sempre com a presença de terceiros interessados e agentes reguladores, para garantia das garantias constitucionais, sejam previstas na Carta Magna.

Neste momento de reajustes e equivalências de direitos, ocorrerá um escalonamento de valores, preponderando a dignidade, como pressuposto de bem jurídico de direito à Vida (ALEXY, 2015). Uma vida feliz, é também fundamentada no texto constitucional brasileiro (CF/1988) como corolário dos Direitos Fundamentais do Homem.



3. Preceitos Fundamentais dos Direitos Humanos no ato da Mediação: formas e ação.

A indagação de quais são os limites e balizas das várias narrativas, ao falar de Direitos Humanos, parte da premissa do Princípio de Bem Jurídico Maior – Dignidade da Pessoa Humana. Para Ingo Wolfgang Sarlet, à Dignidade da Pessoa Humana vincula-se a ideia do valor intrínseco da pessoa (2006, p. 29 e 30):

O problema do significado que se pode hoje atribuir à dignidade da pessoa humana, cumpre ressaltar de início, que a ideia do valor intrínseco da pessoa humana tem raízes já no pensamento clássico e no ideário cristão. Muito embora não nos pareça correto, inclusive por faltar dados seguros quanto a este aspecto, reivindicar no contexto das diversas religiões professadas pelo ser humano ao longo dos tempos – para a religião cristã a exclusividade e originalidade quanto à elaboração de uma concepção de dignidade da pessoa, é o fato de que tanto no Antigo quanto no Novo Testamento podemos encontrar referências no sentido de que o ser humano foi criado à imagem e semelhança de Deus, premissa da qual o cristianismo extraiu a consequência – lamentavelmente renegada por muito tempo, por parte das instituições cristãs e seus integrantes – de que o ser humano – e não apenas os cristãos – é dotado de um valor o próprio que lhe é intrínseco, não podendo ser transformado em mero objeto ou instrumento.

Segundo Canotilho (1997, p. 58), o conceito de Dignidade Humana, de forma ampla, considera a *própria base da existência humana*.⁷

O conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta seu amplo sentido normativo constitucional e não qualquer ideia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir teoria do núcleo da personalidade individual, ignorando-a quando se trate de garantir as bases da existência humana.

⁷ Consoante assinala Virgílio Afonso da Silva (2005, p. 55) a expressão direitos naturais refere-se “àqueles inerentes à natureza do homem; direito inatos que cabem ao homem só pelo fato de ser homem”. Já direitos humanos é a expressão preferida nos documentos internacionais, sendo terminologia pouco usada na doutrina, salvo para referir-se aos direitos civis ou liberdades civis. Os direitos públicos subjetivos constituem “um conceito técnico-jurídico do Estado Liberal, preso, como a concepção direitos individuais, à concepção individualista do homem (SILVA, 2005, p. 55). Liberdades fundamentais ou liberdades públicas são expressões ligadas à concepção dos direitos públicos subjetivos e direitos individuais”.





Desta forma, o Princípio da Dignidade Humana é um fundamento do Estado Democrático de Direito, estabelecido no Capítulo “Dos Direitos Fundamentais e Princípios Constitucionais”, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, o que perpassa por todos os fundamentos no conteúdo do bojo da Lei Maior. De facto, o Preâmbulo da Constituição Federal de 1988 estabelece as diretrizes da ideologia da Carta Magna:

(...) Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (...) (CF,1988).

Se de um lado se evidencia a primazia da proteção dos Direitos do Homem. Por outro, consideram – se as suas mazelas e as intempéries do meio ambiente e social, como estímulo à busca constante de utilização de novos instrumentos adequados à resolução de controvérsias, inclusive propondo novas categorias e atributos, para a solução pacífica dessas controvérsias. Ora, não restam dúvidas acerca da consagração dos Princípios norteadores constitucionais envoltos aos Direitos Humanos nas legislações internacionais e nacionais. Entretanto, surgem as questões acerca das possíveis limitações de direitos individuais e sociais, no ato da aplicabilidade da Mediação. Num primeiro momento, restam alguns esclarecimentos sobre os requisitos e classificações das normas constitucionais, com enfoque na sua eficácia plena e imediata, não contida, não limitada e não programada. De fato, uma norma consubstanciada em pragmatismo e resultados, com a entrega do Direito (Silva, 1988, 86-91). No entanto, o próprio direito contém aspectos de caráter não-patrimonial de razão incontestável de indisponibilidade de acordos e outras de caráter patrimonial com predominância de valores meramente monetários de disponibilidade permitida na flexibilização dos negócios relativos aos Acordos na Mediação (Chacur; Oliveira, 2015). No conceito amplo de Mediação cabe o entendimento de mediar para envolver todos os interessados no ato do Acordo entre as partes, num momento procedimental, em fases diversas e eleitas, com a cisão de direitos patrimoniais e não-patrimoniais, o que sugere uma possível negociação daquele direito ou bem. Esta seara constitucional e procedimental trata o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, mormente, com uma natureza intrínseca da proteção de todos os demais direitos e princípios, e traz a garantia de supervisão da irrenunciabilidade de direitos indisponíveis, a busca da verdade real pela manifestação das partes através dos fatos e provas,





e a manutenção da ética nas relações interpessoais controladas pelo mediador na análise e condução da Mediação.

Portanto, é preciso manter além da conscientização dos limites legais de direitos, a formação e capacitação dos interessados e agentes na autonomia de vontade e senso crítico, e os novos modelos sistematizados de Mediação. Muito embora, não existam modelos científicos para a flexibilização de disponíveis direitos nem para a consertação mínima como fim de resolução de conflitos de interesses (Spengler, 2012).

Faced with this, we are obliged to recognize that, before enacting our future law of mediation, we have to build this network and prepare it for the volume of cases to come, in order to avoid the risk of compromising this institution before it even comes into effect (Pinho, 122).

Na realidade, o que se vê nas práticas adotadas no Brasil e na Europa: são atos de mera liberalidade de negociação e mediação de direitos, em sede extrajudicial, sem o condão teórico-racional de uma linha ideológica e escolástica de formas alternativas de solução de conflitos de interesses, adversos da mera concepção litigiosa conflitiva. Assim, os direitos não-patrimoniais e indisponíveis demandam novas regras procedimentais e não meramente processuais, para determinar os limites de possibilidades e postergação na executoriedade de políticas públicas afeitas, àqueles direitos. Para efeitos pragmáticos, não há renunciabilidade aos direitos indisponíveis, somente o estabelecimento inicial do diálogo para o fomento ou criação de políticas públicas. Caso estejam presentes os requisitos legais exigidos, com o ônus público do dever de cumprimento das obrigações de ordem relativas aos direitos indisponíveis e disponíveis, principalmente, com a alocação de verbas e investimentos, para o cumprimento destes. Cabe à responsabilidade do agente político a determinação de um ato imediato e pleno, para a consecução deste fim. De tal sorte, o fim em si da Mediação, será a mera propulsão de ordens executórias daquilo que foi alocado no orçamento público. Por óbvio, a complexidade das demandas sociais e situações adversas ao rito administrativo do cumprimento das políticas públicas, não obsta ao uso de instrumentos de solução de conflitos de interesses de direitos indisponíveis entre particulares ou entes privados e públicos, com o envolvimento de direitos não-indisponíveis.

Resta aos cientistas das áreas jurídicas e multidisciplinares desenvolver estudos contemplando um modelo com o senso de comunidade, envolvi-





mento dos agentes públicos, cidadãos e principais interessados, nos Acordos relativos aos seus Direitos Fundamentais.

4. O paradoxal argumento de Mediação no Brasil e em Portugal

Partindo da premissa de são legislações distintas, no instituto da Mediação, no Brasil e na Europa.⁸ Cumpre o papel de esclarecimento inicial das distinções culturais, econômicas, sociais e políticas de cada país, no ato da elaboração e aprovação do texto normativo-legal e suas concepções e percepções, sob o momento de aplicabilidade deste instituto. A evolução legislativa tem como marco a Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF, 1988), a Lei dos Juizados de Pequenas Causas⁹, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais¹⁰, o Código de Processo Civil de 2015¹¹ e a Lei de Mediação¹², no Brasil.

Quanto o ordenamento jurídico estrangeiro denota-se uma exportação de experiências e potencialidades para a legislação europeia, em particular, para Portugal¹³, quando da elaboração e aprovação da Lei de Mediação, na União europeia.¹⁴ Pela própria variedade de países, cidades e regiões, e da sua distinta organização administrativa e judiciária. Na realidade, houve uma adaptação deste instituto, com uma nova visão sobre o instituto na União Europeia (Caser, 2008). Numa análise prévia e inicial constata-se uma positividade na ruptura com os conceitos estritos nacionais brasileiros trazendo a legislação portuguesa, uma recolocação de procedimentos, numa nova forma de distribuição de Competências e Assuntos, no tratamento adequado de solução de conflitos, em fase antecedente ou judicial, no âmbito judicial e no extrajudicial (Cebola, 2010).

No Brasil, as legislações estabelecem a dicotomia do sistema judicial e extrajudicial e o rol exemplificativo e em outros casos taxativos de assuntos à serem solucionados pelo meio alternativo de resolução de conflitos, porém,

⁸ <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>

⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7244.htm

¹⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm

¹¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm

¹² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm

¹³ http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1907&tabela=leis

¹⁴ Lei nº 29, de 19 de abril de 2013. Estabelece os princípios gerais aplicáveis à mediação realizada em Portugal, bem como os regimes jurídicos da mediação civil e comercial, dos mediadores e da mediação pública. Lisboa, 19 abr. 2013. Disponível em: . Acesso em: 27 abr. 2016.





mantem-se conceitos vagos e indeterminados, em situações não enfrentadas pelo aparato legal, pela dogmática e também pelo poder público, provavelmente, pela ausência de interlocução entre esses eixos. Enquanto, em Portugal, há um estabelecimento de divisões e depurações de assuntos e competências, estabelecendo direcionamentos para o Juizado de Paz, as Câmaras de Mediação e Judiciário (Barbosa, 2014); todos com tratamentos diversos daqueles inicialmente propostos no Brasil. É oportuno ressaltar que a análise de comparações das legislações nacionais e estrangeiras será objeto de uma tese em desenvolvimento no Brasil. Contudo, a contribuição para o presente artigo, confere a eficiência do sistema processual judicial português, perante a assertividade da escolha de purificação de temáticas e direcionamento das causas judiciais, para o Brasil (Caser, 2009). Apesar dos números estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça portuguesa refletirem um espectro pequeno face aos problemas reais existentes na sociedade portuguesa, visto tratar-se de uma outra cultura de judicante, na Europa.¹⁵

Profound understanding of conflict and escalation mechanisms; – High moral standards (neutrality, respect, courage, fight against discrimination, etc.); – Cooperative basic (personal and professional), assertiveness and “tenacity”; – Very well developed communication competence (empathy, assertiveness, respect for different thinking, targeted use of communication techniques); – Willingness to take an active part in the social recognition of the (professional) mediation intervention; – Deep conviction as to humanistic and democratic values; – Focus on social values (e.g. the right to access to a structured conflict solution outside the “traditional” justice); – Multidisciplinarity of the mediators as a whole, which opens up a wide range of perspectives; – Willingness to recognize and defend the limits of institutionalization (Caser, 2016).

Diante de constatações de divergências sobre a ideologia e cultura de cada país, cabe a discussão da adequada forma de resolução de conflitos, para a casuística e temática. Têm-se como exemplo clássico e comum, as causas envolvendo Direito de Família; Direito Sistêmico; Justiça Restaurativa, entre outros (Pinto, 2017). Entretanto, restam inúmeras outras causas não elencadas no complexo arcabouço legislativo brasileiro, o qual acentua os padrões de centralidade da judicialização dos conflitos de interesses. Mesmo com as propostas e fundamentos, de formas e fases distintas de resolução de conflitos de interesses, em sede judicial e extrajudicial.

¹⁵ <http://www.dgpi.mj.pt/sections/gral>





Por outro lado, em Portugal, denota-se uma proliferação de assuntos, não necessariamente com maior eficiência e menor custo, perante os Cartórios, Câmaras e Poder Judiciário. Cabendo um estudo pormenorizado de cada órgão, para a conferência da otimização da proposta colocada na práxis portuguesa. Em ambos os países, têm-se a cultura do litígio propagado e confiado ao jurisdicional, embora a visão portuguesa de conflitos seja permeada por um conceito de problema, algo como o posto fático-social, antecedente ao litígio, tendo em vista a maior credibilidade e cultura daquilo que é tratado e ajustado, entre as partes. Enquanto que, no Brasil, há absoluto direcionamento na confiabilidade daquilo que é validado e chancelado pelo Poder Judiciário. Esse paradoxal entendimento de Mediação no Brasil e em Portugal revela nos achados de dados, uma situação anterior que precede a criação de novos modelos institucionais e não institucionais, revelando a necessidade de revisitação das formas de resolução de conflitos de interesses e controvérsias e seus instrumentos, para cada qual, conforme a realidade de cada país e das suas legislações (Rowe, 2018). Há relatos de teste de novos modelos na Europa e embrionária tentativa no Brasil. Contudo, resta um longo caminho de desenvolvimento de pesquisas científicas, para apresentar propostas de novas fórmulas de Mediação, no Brasil e na Europa (Caser, 2018). Inicialmente, o destaque para as possibilidades nos estudos avançados de Mediação no Brasil e Europa, a configuração das fórmulas, a partir de contextualização de múltiplos fatores de cada realidade e assunto atribuído à demanda local (Chacur, 2015). Quanto às formas, merecem propostas, por eixos temáticos de cada região e país, revelando as necessidades e adaptações legislativas, para a obtenção do consenso, sob o científico; em fase de criação científica.

É salutar, o apoio e a continuidade de desenvolvimento da Ciência e a interlocução entre vários atores, entidades, sociedade e principalmente estudiosos da temática, para a indicação da proposta por eixos, apresentando a viabilidade e a execução, de um novo modelo.

CONCLUSÃO

É incontestada a primazia dos Direitos Humanos, sem qualquer restrição ou limitação em sua garantia e usufruto pelos sujeitos, em qualquer meio social. Como fundamento da existência humana e garantia de sua coexistência através de manutenção de mecanismos de controle, destes direitos. Nos países europeus durante os estudos e observações locais dos sistemas judicial e extrajudicial percebe-se uma ruptura com a *estrangeirização* do instituto da





Mediação, sob os moldes da legislação brasileira. Racionalidade trazida com a otimização do rito procedimental, seja ele anterior ou durante o procedimento judicial, em especial, nas visitas *in-loco* das circunscrições, em Portugal. Entretanto, os dados estatísticos oficiais demonstram uma diminuta procura pela Mediação, em virtude, dos custos e ineficiência, no sistema bivalente português. E, outras questões de ajustes no rito procedimental e categórico do instituto e do sistema.

A situação brasileira discute os avanços das propositivas da questão da profissionalização dos mediadores, a implantação de metodologias pelo Conselho Nacional de Justiça, as possíveis aplicações do instituto da Mediação na Administração Pública, o compliance na mediação de conflitos, entre outras frentes de trabalhos acadêmicos e políticos institucionais voltados a direitos. No entanto, não há o enfrentamento de dogmática e prática ao tratar das questões de fundo de ordem material de direitos indisponíveis e não-patrimoniais, tão pouco desenhos de paradigmas de ritos para tratamento adequado e solução deste arcabouço de Direitos Humanos.

Geralmente, o ápice desta problemática recai sobre a renunciabilidade de direitos exigidos do Estado e devidos aos cidadãos. Apesar da evolução científica e abertura dos debates sobre a utilização da Mediação, no Brasil e Portugal. Está reconhecida a ausência de propostas concretas de ritos próprios e voltados para a realidade dos problemas reais vividos, por ambas, as sociedades. Há um descompasso do discurso acadêmico e político, com a demanda social e jurídica, talvez pelo reforço de ideologias absolutas do Estado neo-liberal.

De qualquer forma, o que se está em jogo e seus ajustes são a garantia do Direito Humano Fundamental do Homem frente às vicissitudes das mazelas sociais e econômicas de cada realidade, colocando-se em xeque a irrenunciabilidade de direitos mínimos de existência do Homem. Cumpre aos operadores do direito, a responsabilidade em prover meios capazes de conferir novos atributos e categorias fundantes da Mediação para garantir estes Direitos.

Referências bibliográficas

ALEXY, R. (2002). *Teoria de los Derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Politicos Y constitucionales.

BARBOSA, M. S. S. (2014). *A Mediação como Meio de Resolução Alternativa de Litígios*. Dissertação de Mestrado. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.





BARROSO, L. R. & BARCELOS, A. P. (2006). O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In L. R. Barroso, (org), *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Renovar.

CANOTILHO, J. J. G. (1997). *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Ed. Coimbra.

CASER, U. & RAMOS, N. (2018): The Institutionalization of Mediation: Reflections from an Expert Panel (September 28, 2018). Oñati Socio-Legal Series, Forthcoming. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3256902>

CASER, U. (2009): Die Friedensgerichte in Portugal. (*Os Julgados de Paz em Portugal*). *DGM-Newsletter*; 3; S. 5-10.

CASER, U. (2008). Axiomas da Mediação. *Newsletter Electrónico do GRAL*, 1. Disponível em [http://www.gral.mj.pt/userfiles/Artigo-Axiomas-da-Mediacao\(3\).pdf](http://www.gral.mj.pt/userfiles/Artigo-Axiomas-da-Mediacao(3).pdf)

CEBOLA, C. M. (2010). A Mediação pré-judicial em Portugal: Análise do novo Regime Jurídico, *Revista da Ordem dos Advogados*, 1-4, ano 70, 441-459.

CHACUR, R; L. Q. & OLIVEIRA, C. M. de (2017). Modelo Descentralizado de Resolução de Conflitos fundiários de reforma urbana. *Revista Formas Consensuais de Solução de Conflitos*, 3(1), 36-50.

CUNHA, R. A. (2014). Fundamentos da Mediação em Direitos Humanos. In C. G. CHAI; E. C. A. BUSSINGUER & R. G. SANTOS (Orgs.). *Mediação e direitos humanos* (pp. 125-138). Rio de Janeiro: Global mediation.

PINHO, H. D. B. (2014). New Perspectives of Civil and Commercial Mediation in Brazil. In C. G. Chai; E. C. A. Bussinguer & R. G. Santos(Orgs.). *Mediação e direitos humanos* (pp. 111-124). Rio de Janeiro: Global mediation.

PINTO DA COSTA, E. (2017). A mediação de conflitos em Portugal. Sistemas públicos de mediação (familiar, penal, laboral e nos Julgados de Paz) e mediação privada. In A. C. Oliveira & C. Pires (Orgs), *O Estado da Justiça* (pp. 75-107). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas. Available from: https://www.researchgate.net/publication/322069184_A_mediacao_de_conflitos_em_Portugal_Sistemas_publicos_de_mediacao_familiar_penal_laboral_e_nos_Julgados_de_Paz_e_mediacao_privada [accessed Mar 29 2019].

SILVA NETO, M. J. (1999). *O princípio da máxima efetividade e a interpretação constitucional*. São Paulo: Ltr.

SPENGLER, F. M.; SPENGLER NETO, T. (2010). *Mediação enquanto política pública: a teoria, a prática e o projeto de lei*. Santa Cruz do Sul: Edunisc. <http://www.unisc.br/portal/pt/editora/e-books/95/mediacao-enquanto-politica-publica-a-teoria-apratica-e-o-projeto-de-lei-.html>.

XAVIER, J. P. (2012). *Ensayo sobre la Problemática de los Embriones Excedentarios en la Reproducción Medicamente Asistida*. Tesina Doctorado “Pasado y Presente de Los Derechos Humanos. Salamanca.







UMA ANÁLISE DA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 3º DA CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM: UM ESTUDO DE CASO DE S.F. E OUTROS VS. BULGÁRIA

Maira de Souza Almeida¹
Universidade do Minho

RESUMO

Essa pesquisa teve por intuito analisar se houve violação ao artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem que protege a integridade física e psíquica das pessoas detidas. No caso desse trabalho, o estudo de caso se concentra em verificar se menores mantidos em detenção por autoridades da Bulgária sofreram violação em sua dignidade humana devido a ficarem expostos a condições inapropriadas durante o encarceramento capazes de configurar tratamento degradante e desumano.

Palavras-chave: detenção; dignidade humana; tratamento degradante; tratamento desumano.

Introdução

É sabido que os direitos humanos tem por escopo defender a pessoa humana e, sob este aspecto, de acordo com o parecer de Barreto (2016, p. 17), eles foram criados, inicialmente, com o intuito de coibir os abusos estatais, quando eles assumem a exigência de uma postura negativa por parte do Estado, fundamentada pelos direitos ditos de primeira geração.

¹ Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade do Minho.



Os direitos de primeira dimensão são marcados pela consagração dos direitos civis e políticos responsáveis por tutelar a liberdade do indivíduo face aos excessos estatais, conforme preceituado por Rocha (2001, p.17-18). Portanto, o direito à integridade física e psíquica da pessoa humana se insere aqui.

Nestas condições, verificou-se que era preciso ir além do mero reconhecimento formal desses direitos na sociedade, para buscar associar, conforme Barreto (2016), o reconhecimento deles com a sua efetivação plena, assegurando-os como forma de exigência legal para que o Estado atuasse também por meio de uma prestação considerada positiva para tutelá-los.

De fato, a efetivação dos direitos, quando estabelecidos, deve ser assegurada por órgãos institucionais na sociedade, principalmente pelos órgãos jurisdicionais, como é o caso do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, sob pena de se tornarem letra “morta” de texto legal com o tempo, sem quaisquer consequências e impactos positivos na vida social dos indivíduos.

Explicitamente, os estudos de Barreto (2016, p. 27) esclarecem que, embora já existissem muitos desses direitos humanos nas sociedades, eles foram restabelecidos no pós-segunda guerra mundial, em virtude da necessidade crescente dos Estados de realizarem uma carta comum de direitos e liberdades. O intuito era o de impedir que, posteriormente, ocorressem outros horrores e atrocidades de guerra, como os vivenciados com o movimento da expansão do Nazismo e do Facismo, em diversos países, onde eles se manifestaram por um certo período.

Levando-se em conta estas questões, surge, então, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Barreto, 2016, p. 27).

Corroborando com essa ideia, Piovesan (2006) afirma que não se pode negar que a reconstrução dos direitos humanos acontece pós-segunda Guerra Mundial, pois durante o período de guerra a sua ruptura foi visível, por meio das indiferenças aos valores morais e em razão das severas atrocidades cometidas contra a humanidade (Piovesan, 2006, p. 9).

Note-se que era preciso estabelecer alguns princípios éticos e morais para fundamentar as balizas inseridas e constituídas na ordem internacional (Piovesan, 2006), com o propósito de romper com os movimentos exacerbados do nazismo e do facismo.

Alinhado com as abordagens de Piovesan (2006) e de Barreto (2016), Pereira (1979) menciona que a feitura da Declaração Universal dos Direitos do Homem, criada no ano de 1948, veio para inspirar inúmeras resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU) e tratados internacionais em matérias





de direitos humanos. Todavia, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, segundo Pereira (1979, p. 168-169), padecia pela falta de uma força vinculativa e isto acabava contribuindo para que ela fosse desrespeitada por inúmeros Estados pertencentes a ONU.

E por causa disso houve a necessidade de se criar a Convenção Europeia com o objetivo de instituir a referida força vinculativa aos países que a ela aderissem.

Desta maneira, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) foi estabelecida pelo Conselho da Europa, conforme Mota (2009, p. 87), para promoção da defesa e resguardo coletivo de direitos consagrados outrora na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

Nesse contexto, é preciso ressaltar que a Bulgária é um país que ratificou a Convenção Europeia, devendo, portanto, respeito às suas regras e princípios norteadores dos direitos humanos, como se verifica com relação à proteção a integridade física e psíquica do ser humano, consagrada na proibição de submissão do homem a tratamentos desumanos e degradantes prevista no art.3º da CEDH.

É importante esclarecer que, de acordo com Santos (2012, p. 118), quando o Estado ratifica esta convenção, ele reconhece a competência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) para julgar as queixas por violação aos direitos nela reconhecidos.

Essas normas internacionais tem por objetivo, juntamente com a atuação do TEDH, delimitar as ações estatais dos Estados que a ela aderiram e isso tem como consequência a limitação da soberania do Estado-membro que passa a ter que se comportar com respeito ao que foi estabelecido no compromisso por ele firmado.

Consoante estabelece o artigo 1º da CEDH, esse tratado internacional é aplicado não apenas aos nacionais dos países membros, mas a qualquer pessoa, sejam nacionais ou estrangeiras ou mesmo aos apátridas, que estejam no território dos Estados que ratificaram a CEDH:

“ARTIGO 1º Obrigação de respeitar os direitos do homem As Altas Partes Contratantes reconhecem a qualquer pessoa dependente da sua jurisdição os direitos e liberdades definidos no título I da presente Convenção².”

Assim, no que se refere ao artigo 3º da CEDH, pode-se observar que seu âmbito de aplicação alcança também os estrangeiros, como se verificará no caso que será analisado adiante, de maneira que existe uma proibição geral

² Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf> (16/04/2018).



de que todas as pessoas sejam submetidas à tortura e a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes³.

É interessante destacar que o direito estabelecido no art. 3º da CEDH já estava previsto no artigo V da DUDH 1948.

Nas palavras de Ramos (2017, p.669), a proibição estabelecida no art. 3º desse instrumento internacional visa resguardar o ser humano, mais precisamente a dignidade humana.

Mais especificamente, a integridade física, que consiste na intangibilidade corporal do ser humano, e a integridade psíquica e moral, coibindo o tratamento desonroso que tenha como consequência um sofrimento psíquico desnecessário (RAMOS, 2017).

O problema que se verifica é que não há na CEDH uma definição expressa do que seja tortura, tratamento desumano e tratamento degradante. Tal situação acaba por ser definida doutrinariamente e/ou pelo próprio TEDH de forma discricionária diante da análise dos casos concretos.

Essa dificuldade é encontrada também em outros instrumentos internacionais, como no caso da Convenção da ONU contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas e/ou degradantes.

A referida norma internacional se limita a definir em seu artigo 1º o que é tortura. Todavia, não define o que seja tratamento desumano e degradante, se restringindo a descrever em seu art. 16 que essas são outras formas, que não equivalem a tortura, como fica esclarecido abaixo:

“Para os fins desta Convenção, o termo “tortura” designa qualquer ato pelo qual uma violenta dor ou sofrimento, físico ou mental, é infligido intencionalmente a uma pessoa, com o fim de se obter dela ou de uma terceira pessoa informações ou confissão; de puni-la por um ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir ela ou uma terceira pessoa; ou por qualquer razão baseada em discriminação de qualquer espécie, quando tal dor ou sofrimento é imposto por um funcionário público ou por outra pessoa atuando no exercício de funções públicas, ou ainda por instigação dele ou com o seu consentimento ou aquiescência. Não se considerará como tortura as dores ou sofrimentos que sejam consequência, inerentes ou decorrentes de sanções legítimas”⁴.

³ Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. (16/04/2018).

⁴ Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/tortura/convencao_onu.pdf>. (05/05/2018).





De acordo com Ramos (2017), o tratamento desumano ou degradante é entendido como aquele que provoca sofrimento físico ou mental não razoável, exposto da seguinte maneira:

“O tratamento desumano ou degradante consiste em toda conduta que leva a humilhações, rebaixando e erodindo a autoestima e a estima social de uma pessoa, violando sua dignidade. O tratamento desumano abarca o degradante: o tratamento desumano é aquele que humilha e degrada, e, além disso, provoca severo sofrimento físico ou mental irrazoável (por isso, desumano). O tratamento degradante é aquele que cria em suas vítimas o sentimento de inferioridade e humilhação”, (Ramos, 2017, p. 675).

No que tange a jurisprudência, na análise do acórdão Irlanda v. Reino Unido de 1978⁵, a Corte chegou à conclusão que a distinção entre tortura e pena ou tratamento degradante está na intensidade dos sofrimentos causados e não com relação a natureza dos atos em si. E nesta situação, o caso concreto deve ser avaliado pelo TEDH, por meio da intensidade, duração, gravidade dos atos e da vulnerabilidade da vítima.

Conforme os trechos do acórdão, os maus-tratos devem atingir um nível mínimo de severidade para o enquadramento legal. Além disso, outras circunstâncias são relevantes como o tempo de duração, seus efeitos físicos ou mentais e, em alguns casos, o sexo, a idade e o estado de saúde da vítima, dentre outros aspectos.

Nesse caso, entendeu-se que houve tratamento degradante uma vez que causaram às vítimas sentimentos de medo, angústia e inferioridade, tendo-as humilhado e rebaixado, o que teve por consequência a ofensa física e moral.

Desta forma, nos termos do acórdão supracitado, para a Corte, a distinção, contida no artigo 3º, entre tratamento desumano ou degradante e a tortura deriva principalmente de uma diferença na intensidade do sofrimento infligido, sendo que a "tortura" é um tratamento desumano que causa sofrimento muito mais sério e cruel.

Sob essa perspectiva, é o trecho do acórdão que destacamos abaixo:

"(...) A tortura constitui uma forma agravada e deliberada de actos cruéis, desumanos ou tratamento ou punição degradante".

⁵ Disponível em: <<http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1978/1.html>>. (5/05/2018).





Nesse sentido, se pode concluir que para o TEDH, a tortura é responsável por causar um sofrimento particular em termos de intensidade e crueldade, devendo os atos praticados sob violação do art. 3º da CEDH serem analisados “*in concreto*”, em conjunto com outros elementos de prova e circunstanciais a serem considerados. Por sua vez, o tratamento desumano e degradante submete a vítima a humilhação através de sentimentos de medo, angústia e inferioridade, possivelmente quebrando sua resistência física e moral, afetando, consequentemente, sua dignidade, sendo que a diferença entre tortura e tratamento desumano e degradante ocorre principalmente em face da intensidade do sofrimento provocado na vítima.⁶

1. Da descrição dos fatos ocorridos

Ao Tribunal Europeu de Direitos Humanos foi apresentada a queixa nº 8138/16 em razão da violação ao artigo 3º da CEDH, sob alegação de tratamento degradante e desumano concedido a uma família iraquiana que foi detida no centro de detenção da polícia de fronteira em Vidin, Bulgária.

A referida queixa, apresentada em 8 de fevereiro do ano de 2016, é conhecida como caso de S.F. e outros v. Bulgária, composta por cinco cidadãos iraquianos, sendo o primeiro e segundo requerentes cônjuges e representantes de seus três filhos.

A origem do problema derivou do fato dos requerentes, que estavam fugindo do Iraque, pretenderem cruzar a fronteira secretamente, de forma ilegal, com o intuito de chegarem na Europa Ocidental.

Em 14 de agosto do ano de 2015, eles atravessaram a fronteira turco-búlgara e, em 17 de agosto do ano de 2015, seguiram em direção à fronteira búlgaro-sérvia.

No final da tarde desse dia, quando os iraquianos estavam a poucos metros de distância da fronteira, dois oficiais da polícia de fronteira búlgara os deteram.

Foram, então, conduzidos ao centro de detenção da polícia de fronteira em Vidin, onde foram revistados e seus pertences apreendidos.

Os requerentes afirmam que foram insultados pelos policiais e que sofreram tratamento degradante na cela, uma vez que esta estava em péssimas condições e apresentava-se quente, cuja janela não podia ser aberta.

Os iranianos, como prova de suas alegações, apresentaram um vídeo que comprova que a cela estava com as paredes degradadas, a tinta saindo do teto em flocos e com o chão bastante sujo.

⁶ Disponível em: <http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1978/1.html>. (12/03/2018).



O mobiliário também mostrava-se dilapidado e os colchões em péssimas condições higiênicas. Além disso, constatou-se que havia outros objetos aleatórios na cela, tais como restos de comida, garrafas plásticas vazias, lixo e um cobertor rasgado, itens esses empilhados em um canto.

Em sua defesa, o Governo da Bulgária afirmou que o centro de detenção da polícia de fronteiras em Vidin foi equipado de acordo com os regulamentos internos, porém, não conseguiu desconstituir as provas dos autos apresentada pelos requerentes.

De acordo com os iranianos, após serem colocados na cela, não lhes foram fornecidas comidas ou bebidas e também não tinham permissão para ir ao banheiro. Inclusive, eles argumentaram que a comida apenas foi concedida depois que pagaram por ela.

Assim, somente por volta do meio-dia de 19 de agosto do ano de 2015, os seus pertences lhes foram devolvidos e eles foram levados à imigração.

Em 24 de agosto do ano de 2015, eles pediram proteção internacional na Bulgária. Posteriormente, eles seguiram para a Suíça, onde também buscaram proteção internacional em 8 de setembro do ano de 2015 e receberam asilo em julho do ano de 2017.

2. Do tratamento desumano e degradante

Em 7 de dezembro do ano de 2017, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) decidiu o caso SF e outros v. Bulgária (pedido nº 8138/16) que tem como teor as condições de detenção na Bulgária com relação aos três filhos menores de um casal iraniano. Isso porque, segundo consta na queixa, eles foram tratados de forma desumana e degradante, atitudes contrárias ao artigo 3º da CEDH.

Inicialmente, o governo búlgaro apresentou um óbice à apreciação da queixa pelo TEDH no fato de que os requerentes não haviam esgotado os recursos internos na Bulgária.

Todavia, o Tribunal entendeu que no momento da permanência dos requerentes na Bulgária, uma queixa sobre as condições de detenção, como a discutida nesse caso, não teria sido razoavelmente susceptível de ter êxito, isso porque seu Supremo Tribunal Administrativo tem exigido prova completa e excessiva da parte que faz uma acusação.

Assim, o TEDH entendeu que não há um recurso interno efetivo por três motivos: – os tribunais administrativos búlgaros tem aplicado que a regra do ônus da prova recai sobre a parte que faz a alegação de maneira muito estrita;



– também não têm considerado a proibição geral de tratamento desumano ou degradante, mas apenas no que diz respeito às disposições estatutárias ou regulamentares; e, por fim, não têm reconhecido que nas condições desumanas ou degradantes de detenção devem ser presumidos os danos não pecuniários;

Nessa perspectiva, é importante esclarecer que o TEDH reconhece que diante da ausência de uma via interna efetiva, não há impedimento à apreciação da demanda por ele, como pode ser constatado quando há morosidade, falta de eficiência e valores irrisórios atribuídos às indenizações por tribunais administrativos (LIMA, 2012, p.165).

Isso porque a efetividade da via interna prevista pelo artigo 13, de acordo com o parecer de Barreto (2016, p. 309), exige que se tenha o efeito de impedir a execução de medidas contrárias à Convenção.

Na análise do mérito desse processo, o TEDH seguiu a sua jurisprudência acerca do tratamento desumano e degradante que é concedido às pessoas detidas na imigração e com relação ao agravamento da questão face à vulnerabilidade particular atribuída às crianças.

No caso, o Tribunal reconheceu que o período de detenção em consideração (cerca de 32 horas de acordo com o governo búlgaro e cerca de 41 horas de acordo com os iranianos) era bem inferior aos períodos de outros casos já apreciados em sua jurisprudência, como o que ocorreu em *Popov v. France*⁷.

Entretanto, o TEDH entendeu que as condições a que ficaram expostos os requerentes e seus filhos menores no centro de detenção em Vidin não eram nada adequadas para crianças, mesmo que por um período de tempo reduzido.

Ora, foram vários os elementos negativos a que ficaram submetidos os migrantes, a começar pela pintura caindo do teto, o chão sujo, e a falta de acesso aos banheiros e alimentos.

Na queixa, como forma de compensar os danos sofridos, os recorrentes reclamaram a importância de 12.000 euros em relação ao sofrimento e humilhação por eles vivenciados.

Com base nas provas constates dos autos, nos termos do artigo 41 da Convenção, o TEDH reconheceu que houve violação ao artigo 3º da CEDH e condenou o Estado da Bulgária em 7 de dezembro do ano de 2017, a indenizar por danos morais cada um dos três filhos do casal, no prazo de três meses a contar da data em que a sentença se tornou definitiva.

O Tribunal considerou que o terceiro, o quarto e o quinto requerentes sofreram danos morais como resultado do tratamento desumano e degradante em que foram mantidos no centro de detenção da polícia de fronteira em

⁷ Disponível em: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,58a72adf4.html>. (23/04/2018).



Vidin, capaz de causar-lhes sofrimento e humilhação, julgando procedente o pagamento a cada um deles da importância de 600 euros.

3. Da jurisprudência do Tribunal

É sabido que o tribunal tem caminhado para alargar a proteção aos estrangeiros, condenando o tratamento desumano e degradante a esses dispensado ainda que eles estejam em situação irregular.

Nessa linha de raciocínio, é preciso destacar que os princípios gerais aplicáveis ao tratamento de pessoas encarceradas em detenção de imigração foram recentemente estabelecidos em detalhes no processo de Khlaifia e outros v. Itália⁸.

Segundo Marques (2017, p. 257-258) nessa queixa ficou definida que a proibição de tratamento desumano ou degradante contra qualquer indivíduo é direito absoluto e, portanto, eventuais dificuldades enfrentadas não são justificáveis a ponto de se permitir a violação da dignidade humana e isentar o Estado das suas obrigações, ainda que não exista a intenção de denegrir e humilhar as pessoas detidas.

Esta perspectiva apontou que:

“a Corte reconheceu que a proibição de tratamento desumano ou degradante é um valor fundamental nas sociedades democráticas, assim como a dignidade da pessoa humana, sendo que ambas fazem parte da essência da própria Convenção Europeia dos Direitos dos Homens (MARQUES: 2017, p. 257-258).”

É importante ter em mente que a detenção de imigrantes menores, acompanhados ou não, tem suas especificidades, situação essa já reconhecida pelo Tribunal, uma vez que são os menores extremamente vulneráveis e têm necessidades particulares como já definido no julgamento de Abdullahi Elmi e Aweys Abubakar v. Malta⁹.

Dentre as condições relatadas na queixa estavam as situações inadequadas de luz e ventilação, instalações sanitárias ruins, falta de entretenimento para os menores, “clima” violento e falta de mecanismos de apoio e informação as crianças.

⁸ Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/8201/pdf>>. (29/04/2018).

⁹ Disponível em: <<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/abdullahi-elmi-and-aweys-abubakar-v-malta-nos-2579413-and-2815113-articles-3-and-5-22>>. (29/04/2018).





Desta forma, o TEDH tem reconhecido que vulnerabilidade da criança é fator decisivo e tem precedência sobre o fato do imigrante estar ilegal, leia-se, o fato da imigração ser irregular não autoriza a violação da dignidade dos menores, conforme já definido em *Popov v. France*¹⁰.

No caso específico do processo analisado neste trabalho, o período de tempo de detenção foi bem mais curto do que os períodos de detenção em outros casos apreciados pelo Tribunal, porém, as condições do centro de detenção da polícia de fronteira em Vidin, foram bem peculiares, pois piores que em muitos casos já apreciados pelo Tribunal e inapropriada para menores mesmo que por curto espaço de tempo. Soma-se a isso, a falta de acesso ao banheiro e a alimentos, que são condições consideradas básicas, em termos de necessidades humanas. O Tribunal já possui jurisprudência pacífica quanto a sujeição de um detento à humilhação de não poder utilizar o banheiro.

Nesse sentido, o caso Harakchiev e Tolumov v. Bulgária¹¹, em que o TEDH condenou a Bulgária a pagar indenização a Harakchiev por violação ao art. 3º da CEDH, no importe de 4.000 euros, acrescidos de imposto que pode ser cobrado sobre esse montante, e ao Tolumov de 3.000 euros, mais qualquer imposto que possa ser cobrado sobre esse valor pelas razões a seguir expostas:

“Em suas conclusões de fato, o tribunal observou, inter alia , que sob o regime na enfermaria onde o Sr. Harakchiev estava sendo detido, ele teve que gastar cerca de vinte e três horas em sua cela e só poderia deixá-lo durante a sua caminhada diária e três visitas ao banheiro. Ele não foi autorizado a ir a cantina de prisão ou biblioteca. Sua cela era adequada em tamanho para um prisioneiro, mas pequeno demais para dois e não tinha vaso sanitário nem água corrente. Como resultado, fora dos tempos de toalete, o Sr. Harakchiev teve que usar um balde.”

Também no que tange a ausência de fornecimento de alimentos e bebidas para pessoas em detenção, a jurisprudência do TEDH já encontra-se pacificada, nos moldes do processo *Kadikis v. Letónia*¹².

Observa-se que o conjunto de todos esses fatores negativos contra os menores tem como consequência lógica, conforme jurisprudência pacificada

¹⁰ Disponível em: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,58a72adf4.html>. (01/05/2018).

¹¹ Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RLi8FWGq_uJ:https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/%3Flibrary%3DECHR%26id%3D-001-145442%26filename%3D001-145442.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=pt>. (01/05/2018).

¹² Disponível em: <



pelo TEDH, o afetamento físico e psíquico dos menores, ainda que por breves períodos de tempo, uma vez que as autoridades búlgaras incorreram em tratamento desumano e degradante contra pessoas em desenvolvimento, o que requer maiores cuidados e, portanto, houve violação ao artigo 3º da Convenção, em total desrespeito à dignidade humana.

4. Da utilidade da decisão do TEDH

Normalmente, o TEDH, depois de estabelecer que houve violação à Convenção, segundo Pereira (1979, p. 176), fixa uma indenização à pessoa lesada, fato esse considerado uma “*praxe*” comum, que ocorre há anos nos processos avaliados.

Todavia, o que se observa, conforme Lima (2012, p. 165), é que essas ações apresentadas no TEDH apenas têm sido utilizadas para o recebimento de indenizações individuais, já que o problema do direito violado acaba não sendo resolvido nas instâncias processuais.

Entrementes, também não se pode perder de vista, como salienta Lima (2012, p. 164), que os direitos consagrados na CEDH não devem ser substituídos por indenizações, devendo os Estados proceder à reparação individual e cuidar de promover mudanças para prevenir danos futuros.

Assim, a obrigação do Estado não se esgota ao fazer cessar o ato ilícito e condenando a indenização individual, pois ele deve tomar as medidas necessárias para que não haja novas violações semelhantes, devendo, portanto, harmonizar a ordem jurídica nacional com a CEDH (Ryssdal *apud* Lopes: 2009, p.185).

Isso porque, caso a justiça não seja capaz de alterar o comportamento lesivo, de acordo com Pimenta (2017, p. 101-102), isso demonstrará a ausência de ineficiência da justiça e é capaz de acarretar um círculo vicioso de não cumprimento dos deveres, chamada de “*síndrome de descumprimento das obrigações*”.

Todavia, no TEDH quase não há instrumentos de coercibilidade direta, razão pela qual tem sido utilizados instrumentos de pressão diplomática e de opinião pública, juntamente com procedimentos de monitorização (Lopes, 2009, p.184).

Nessas circunstâncias, as decisões do TEDH embora não obriguem, tem sido aceitas e cumpridas pelos Estados membros, pois existe uma coerção moral, que faz com que os Estados as respeitem.

Isso é importante para que o referido tribunal não caia em desprestígio, uma vez que as indenizações por danos morais não são capazes de recompor “*o status*





quo ante” das vítimas e apenas lhes geram uma compensação pelo sofrimento vivenciado, de maneira que “*a restitutio in integrum*” somente ocorrerá se o comportamento lesivo do Estado for solucionado.

O que se espera é que com esta decisão haja investimento e uma maior diligência por parte do Estado da Bulgária na administração da detenção de migrantes, a fim de evitar que novas violações físicas e psíquicas ocorram ao ser humano.

Contudo, esta situação não está na competência do TEDH, mas é de vital importância para resolver essa questão à fundo e para que as decisões deste tribunal continuem fazendo efeitos diante do caso concreto.

Conclusão

Ao longo deste trabalho foi constatado que houve violação à integridade física e psíquica de menores mantidos em detenção por autoridades da Bulgária em razão de condições inapropriadas do encarceramento em total afronta a dignidade humana. Tal situação causa grande preocupação no tocante à efetividade dos direitos humanos, uma vez que ela está diretamente relacionada com a submissão de seres humanos a tratamento degradante e desumano.

No caso analisado, pode-se observar que os requerentes iranianos juntamente com seus três filhos menores foram humilhados de diversas formas devido as condições precárias da detenção, situação que se agrava devido à condição de pessoas em desenvolvimento, ainda que a detenção tenha ocorrido por curto período de tempo.

Nesse aspecto, o TEDH apesar de fixar indenizações para recompor as perdas sofridas pelas partes, não consegue solucionar o problema na raiz, pelo fato de ser da competência dos Estados a promoção das políticas públicas eficazes para melhoria dos centros de detenção.

Isto pode ser solucionado por meio da destinação de maiores investimentos econômicos no setor, pela capacitação de servidores, dentre outras medidas que devam ser tomadas, com vista a dar à pessoas detidas tratamento digno e decente.



Referências bibliográficas

- BARRETO, I. C. (2016). *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*. 5ª edição. Coimbra: Edições Almedina.
- MARQUES, A. C. M. & ALVES, N. C. (2017). A Crise Humanitária em Lampedusa e a Sentença KHLAIFIA e outros v. Itália. *REPATS*, 4(1), 245-262.
- MOTA, F. T. da. (2009). *O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e a Liberdade de Expressão: Os casos portugueses*. Coimbra: Coimbra editora.
- LIMA, T. M. (2012). Da morosidade ao acesso aos Tribunais: Casos contra Portugal no TEDH. In C. M. Santos, *A mobilização Transnacional do Direito: Portugal e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos* (pp. 143-168). Coimbra: Edições Almedina.
- LOPES, J. E. de O. G. (2005). A Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a reforma do contencioso administrativo português de 2002. In A. M. G. Martins, *Estudos de Direito Europeu e Internacional dos Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, S.A.
- LOPES, J. E. G. (2009). *A execução das decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – o caso português*. Lisboa: AAFDL.
- PEREIRA, A. M. (1979). *Direitos do Homem*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- PIMENTA, J. R. F. & FARIA, F. N. (2017). A importância da efetividade do processo para concretização dos direitos fundamentais trabalhistas. In F. N. Faria et. al., *Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho: estudos avançados*. São Paulo: LTr.
- PIOVESAN, F. (2006). *Direitos Humanos e Justiça Internacional: Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva.
- ROCHA, A. S. E. (2001). *Justiça e Direitos Humanos*. Braga: Universidade do Minho/ Centro de Estudos Humanísticos.
- RAMOS, A.C. (2017). *Curso de Direitos Humanos*. 4ª.ed. São Paulo: Saraiva.
- SANTOS, C. M. dos S. & LIMA, T. M. (2012). Portugal e o TEDH: Um retrato da Litigação transnacional. In C. M. Santos, *A mobilização Transnacional do Direito: Portugal e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos*. (pp.115-141). Coimbra: Edições Almedina.
- SILVA, E. R. F. (2014). *A aplicação do artigo 3º da CEDH às situações de expulsão de estrangeiro portador de VIH*. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/44796/1/Elsa%20Raquel%20Ferreira%20da%20Silva.pdf>>. (29/03/2018).







EL TRABAJADOR SOCIAL COMO MEDIADOR PENAL

María Saavedra Gutiérrez
Universidad de Salamanca

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo plasmar algunas ideas esenciales sobre un tema emergente no sólo en España sino también en Europa, la mediación penal, como una de las fórmulas más destacadas en el ámbito de la resolución alternativa de conflictos. En estas ideas preliminares se analiza el marco conceptual de la mediación penal, con especial incidencia en algunas cuestiones metodológicas en relación a la normativa vigente en España, en concreto la *Ley 5/2000, reguladora de la responsabilidad de los menores*, así como abordaremos el papel del trabajador social y sus funciones y actividades específicas en el ejercicio profesional de la mediación y los instrumentos tanto nacionales como internacionales que avalan al trabajador social como mediador.

Palabras clave: Mediador penal, Trabajador social, Competencias profesionales.

Resumo:

O presente trabalho visa capturar algumas idéias essenciais sobre uma questão emergente não só na Espanha, mas também na Europa, a mediação criminal, como uma das fórmulas mais notáveis no campo da resolução alternativa de conflitos. Nestas idéias preliminares, analisamos a estrutura concei-





tual da mediação criminal, com especial ênfase em algumas questões metodológicas em relação à regulamentação vigente na Espanha, especificamente a Lei 5/2000, que regula a responsabilidade de menores, bem como aborda a papel do assistente social e suas funções e atividades específicas na prática profissional da mediação e instrumentos nacionais e internacionais que garantem ao assistente social como mediador

Palavras-chave: Mediação Criminal; Assistente Social; Competências Profissionais.

1. Introducción

Hasta la modificación del CP en el año 2015, no se regulaba la mediación en ninguna Ley penal, tan sólo se hacía mención expresa para prohibirla; Por una lado, la *Ley Orgánica, 1/2004*, de 28 de diciembre, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, estableciendo en su art. 44.5 que la mediación está vedada en las materias atribuidas a la competencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer; De otro lado, la *Ley 5/2012, de Mediación en asuntos civiles y mercantiles* excluye de su ámbito de aplicación, entre otras, a la mediación penal (art.2.2.).

La mediación es viable en aquellos delitos leves perseguidos a instancia de parte, ya sea a través de querella o simple denuncia, como los recogidos en el art. 620 del CP (amenazas, coacciones, injurias...); los del art. 621 (lesiones graves por imprudencia y de lesiones menos graves por imprudencia grave): los relativos a la falta de alteración de lindes (art. 624 CP); los llamados delitos privados, que requieren presentación de querella (calumnias e injurias, art. 215 y 216 CP), delitos todos ellos en que el perdón del ofendido exime de responsabilidad penal.

Es también viable la mediación en aquellos delitos semipúblicos que incluyan el perdón de descubrimiento y revelación de secretos o el delito de daños por imprudencia grave (art. 267 CP) (Manzanares, 2007: 72 y ss.).

Es objeto de este trabajo el estudio del derecho penal del menor, el único que contempla, *de lege data*, la posibilidad de mediación penal en nuestro país, a través de la *Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores*.





2. Modelo de Mediación

2.1. Regulación en España. La Ley Orgánica de responsabilidad penal del menor

a) Destinatarios de la LORPM

La LORPM regula la responsabilidad penal de los menores de entre 14 y 18 años (art. 1.1) que hayan ejecutado un hecho tipificado como delito o falta en el CP o en las leyes penales especiales. Es importante destacar que desde el 1 de julio del presente año 2015, las faltas han desaparecido del CP español en virtud de la reforma llevada a cabo por *LO 1/2015, de 30 de marzo*, lo que conllevará futuras reformas para suprimir la referencia a dichas faltas en los preceptos en que se hace referencia a las mismas.

Tanto los menores de 14 años como aquellos de edad comprendida entre los 18 y los 21, permanecen al margen de su ámbito de aplicación. Estos últimos, los que según el derogado apartado 4 del art. 1 podía ser referido como jóvenes, en ningún momento han quedado sometidos al imperio de la LORPM, tal y como *supra* se han expuesto. Por lo que se refiere a los niños (menores de 14 años), en virtud del art. 3 de la Ley, aun cuando realicen un hecho tipificado como infracción penal, no responderán conforme a la misma, sino que se aplicará lo dispuesto en las normas sobre protección de menores previstas en el Código Civil y demás disposiciones vigentes. En estos casos, el Ministerio Fiscal deberá remitir a la entidad pública de protección de menores testimonios de los particulares que considere precisos respecto al menor, a fin de valorar su situación, y dicha entidad habrá de promover las medidas de protección adecuadas a las circunstancias de aquel conforme a lo dispuesto en la *LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil*.

De acuerdo con lo anterior, en atención a la edad de la persona en el momento de ejecución de un hecho criminal, a efectos de exigirle o no responsabilidad penal y, en su caso, para determinar la normativa aplicable en cada supuesto, pueden diferenciarse tres franjas de edad:

- A. Niños (menores de 14 años): no sujetos a responsabilidad penal sino a las normas sobre protección de menores previstas en el Código Civil y demás disposiciones vigentes.





- B. Menores (entre 14 y 18 años): a los que se exigirá responsabilidad penal conforme a lo dispuesto en la LORPM. Asimismo, la propia Ley distingue dos grupos de edad dentro de este segmento (mayores de 14 y menores de 16 años, de un lado, y mayores de 16 y menores de 18 años, de otro) con la finalidad de establecer para cada uno de ellos diferencias en la duración de las medidas (art. 10).
- C. Jóvenes (entre 18 y 21) y adultos (mayores de 18 años): responsables penales en los términos establecidos por el CP.

b) *La mediación en la LORPM*

En España, a diferencia de lo que ocurre con la mediación penal entre adultos que no contempla, *de lege data*, la posibilidad de mediación, sólo se encuentra regulada actualmente de forma expresa la mediación en el ámbito de la responsabilidad penal de menores, en la vigente *LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, haciendo referencia a esta posibilidad en algunos preceptos como el art.19, art. 27 y art. 51; (en adelante LORPM).

A lo largo de estos años la LORPM ha sufrido sucesivas reformas⁶, incluso antes de su entrada en vigor, en enero del 2001, aunque las reformas no han afectado a la posibilidad de ejercicio de la mediación penal que contempla la LORPM.

La Ley incorpora por primera vez en la legislación española los principios de justicia reparadora concentrando sus esfuerzos en la reeducación del menor infractor, potenciando ésta con la reparación del menor hacia la víctima.

Como apunta la Exposición de Motivos “tiene por objeto que la víctima reciba una satisfacción psicológica a cargo del menor infractor, quien ha de arrepentirse del daño causado y estar dispuesto a disculparse”, de esta manera existe una reparación material y junta a la misma una psicológica supeditada a que la víctima otorgue su perdón.

Siguiendo este hilo, la Exposición de Motivos de la LORPM menciona el hecho de que la naturaleza de este proceso de mediación es formalmente penal pero materialmente sancionadora-educativa, con criterios educativos y sancionadores, pero siempre teniendo en cuenta que tendrá como base el principio de intervención mínima (última ratio el Derecho Penal), y con la finalidad de que ambas partes tengan un papel en el proceso, se compatibiliza el interés del menor con la participación de la víctima.





Los preceptos que regulan la mediación en este ámbito se centran en dos momentos, uno anterior al proceso, en el cual se producirá un sobreseimiento por conciliación o reparación y víctima; y otro, a la finalización del proceso, mediante una sustitución de medidas, en el transcurso de la ejecución.

En cuanto a la primera opción se encuentra regulada en el art. 19.1 LORPM. En el que se dispone que el Ministerio fiscal podrá desistir de la continuación del expediente tomando en consideración varios aspectos:

- Atendiendo a la gravedad y circunstancias de los hechos y del menor, valorando positivamente la falta de intimidación o violencia grave.
- Atendiendo también a que se hay conciliado o asumido el compromiso de reparar el daño causado a la víctima o perjudicado por el delito, o se haya a cumplir la actividad educativa propuesta por el equipo técnico en su informe.

Estas medidas sólo pondrán tenerse en cuenta cuando el hecho imputado al menor constituya delito menos grave o faltas.

Con relación a las faltas debemos mencionar que desde el año 2015, las faltas han desaparecido del CP español. La disposición derogatoria única 1 de la *Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo*², declara que “queda derogado el Libro III de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal”, esto es, el libro de las faltas y sus penas. Y dispone el artículo único nueve de la *LO 1/2015 la modificación del art. 13.3 CP*: “son faltas las infracciones que la Ley castiga con pena leve”, que desde el 1 de julio de 2015, tenga la siguiente redacción: “son delitos leves las infracciones que la ley castiga con pena leve”

Asimismo, la *Circular 1/2015, sobre pautas para el ejercicio de la acción penal en relación con los delitos leves tras la reforma penal operada por la LO 1/2015*, sintetiza su contenido en diversas conclusiones en relación con el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público para la persecución de delitos leves, estableciendo en su pto 4º que:

En los delitos leves que afectan al orden público o a los intereses generales, los Sres. Fiscales, a efectos de decidir sobre el ejercicio de las facultades derivadas del principio de oportunidad, ponderarán los criterios establecidos en la presente Circular, atendiendo especialmente a las circunstancias concurrentes en el autor del hecho, como su edad juvenil, ocasionalidad de la conducta, arrepentimiento mostrado o disposición a reparar el mal causado.



Aquí se está refiriendo claramente a la mediación, por lo que en dicha circular, se recogen ya los delitos leves como hechos que se pueden imputar al menor, en lugar de las ya desaparecidas faltas.

Por otro lado, el art. 19 prosigue en su segundo apartado indicando que la conciliación se tendrá por producida cuando se haya reconocido el daño por parte del menor y haya tenido lugar una disculpa hacia el perjudicado, que éste último deberá aceptar. Y por otro lado, se entenderá producida la reparación cuando el compromiso al que el menor haya llegado con la víctima o perjudicado de realización de alguna actividad en beneficio de ésta o de la comunidad, se haya cumplido efectivamente, siempre sin perjuicio del posible acuerdo al que se haya llegado en lo referente a la responsabilidad civil.

Una vez cumplido el proceso de conciliación, y la posterior reparación efectiva, el Ministerio Fiscal tendrá por concluida la instrucción y solicitará el sobreseimiento y archivo, continuando el proceso su curso de no cumplirse los pasos anteriores (art.19.4).

En el apartado 3 del citado art.19 se señala que será el equipo técnico el que llevará a cabo las funciones de mediación entre el menor y la víctima o perjudicado.

Respecto al procedimiento, la iniciativa va a corresponder al Ministerio Fiscal, de oficio o a instancia del equipo técnico (art. 27 LORPM).

La función mediadora del equipo técnico se encuentra detallada en los arts. 4 y 5 del RD 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el *Reglamento de desarrollo de la LORPM*, (RRPM) donde se determina que aquél estará compuesto por trabajadores sociales, educadores y psicólogos, y que deberán asistir tanto a los menores como a los jueces y el Ministerio Fiscal. El equipo técnico deberá redactar informes y elaborar propuestas, tanto al ministerio Fiscal como al Juez de menores; sin embargo su función en lo que al menor respecta estará más encaminada a prestar asistencia profesional al menor desde el momento de su detención (art.4 del *Reglamento 1774/2004*).

Posteriormente el equipo técnico se encargará de comunicar a la víctima la voluntad del menor infractor de llevar a cabo una mediación, en su caso, para que ésta manifieste su conformidad o disconformidad a participar en un procedimiento de mediación (art.5 del RRPM).

En cuanto a la segunda opción, que la mediación tenga lugar durante la ejecución, llevándose a cabo una sustitución de medidas (art.51 de la LORPM). En definitiva, se trata de dejar sin efecto o sustituirlas por otras que se estimen más adecuadas por el juez. Se solicitarán a instancia del Ministerio Fiscal, o el





letrado del menor, y oídas las partes, así como el equipo técnico y la representación de la entidad pública en su caso.

Según este precepto, la conciliación del menor con la víctima, en cualquier momento en que se produzca el acuerdo entre ambos, a que se refiere el artículo 19 de la presente Ley, podrá dejar sin efecto la medida impuesta por Juez, a propuesta del Ministerio Fiscal o del letrado del menor y oídos el equipo técnico y la representación de la entidad pública de protección o reforma de menores, entendiendo que el acto y el tiempo de duración de la medida ya cumplida expresan suficientemente el reproche que merecen los hechos cometidos por el menor.

En lo referente a la responsabilidad civil, esta se puede abordar en el marco del proceso de mediación y reparación, siempre que, de mutuo acuerdo, las partes quieran llegar a acuerdos. En todo caso la ley establece que el juez de menores será competente para resolver sobre la responsabilidad civil (art. 2.2 LORPM). Para ello, abrirá una pieza separada de responsabilidad civil (Los art. 61 al 64, de la citada ley, establecen las reglas generales para exigirla). Ésta será ejercida por el Ministerio fiscal, excepto que el perjudicado renuncie a ella de manera explícita. Por ese motivo, en caso de que las partes no hayan llegado a acuerdos respecto a la responsabilidad civil, será decidida por el juez en el marco del proceso judicial. Pero la ley no condiciona la conciliación víctima infractor, ni la reparación, en cuanto a los beneficios jurídico penales, al hecho de que se haya satisfecho la responsabilidad civil.

Estos son los preceptos que expresamente se refieren a la posibilidad de llevar a cabo una mediación, produciéndose una comunicación y un diálogo entre el menor y el perjudicado al margen de los tribunales, de forma voluntaria, y con la ayuda de un tercero que les ayuda a hacer esa comunicación efectiva, a comprender el origen del conflicto, sus causas y consecuencias, a confrontar sus puntos de vista y a elaborar acuerdos sobre cómo reparar el daño ocasionado a la víctima o perjudicado, he aquí un concepto de mediación en el ámbito de los menores infractores.

3. El papel del trabajador social en contextos de mediación penal

Es de obligado cumplimiento la mención de *la Declaración de Principios Éticos del Trabajo Social* (1994), que en su apart. 5 recoge que los trabajadores sociales tienen la responsabilidad de dedicar sus conocimientos y técnicas, de forma objetiva y disciplinada, a ayudar a los individuos, grupos comunidades





y sociedades, en su desarrollo y en la resolución de conflictos personales y/o sociales y sus consecuencias.

A su vez, el *Código Deontológico de Trabajo Social* (2012), recoge en su Preámbulo las funciones generales del profesional del trabajo social, siendo la mediación una función característica de nuestro perfil profesional.

Y en el año 2015 se aprueba por el CGTS el *Código de Conducta* de los trabajadores sociales que ejercen como profesionales de la mediación, que recoge las normas y reglas exigibles que deben guiar la actuación profesional de todos los/las profesionales del Trabajo Social que utilicen la Mediación como método de gestión y resolución de conflictos, con la pretensión de regular de forma homogénea las conductas individuales de los profesionales del Trabajo Social en el campo de la Mediación.

El *Libro Blanco sobre el Grado en Trabajo Social* (2004) recoge la mediación como materia troncal propia de nuestra competencia profesional. El análisis del citado texto nos permite observar que el trabajador social realiza su actividad profesional en diversas áreas profesionales, entre las que despierta la mediación y el arbitraje.

Finalmente, la *Ley Orgánica de Responsabilidad penal del menor* (2000) establece la figura del Equipo Técnico de Mediación con dependencia funcional del Juzgado de menores, formado entre otros profesionales por el trabajador social. Aunque la legislación penal de menores nos confiere la competencia para el ejercicio de la mediación, no profundiza en las cuestiones propias de nuestra intervención disciplinar.

Estamos de acuerdo con la opinión de Curbelo-Hernández, al exponer que todo trabajador social en su papel de mediador penal dentro del contexto de menores, deben poseer una serie de cualidades individuales y personales entre las que se puede destacar tales como: la escucha activa, la comprensión, paciencia, prudencia, dinamismo, ecuanimidad entre otras. Además de un óptimo nivel de cualificación técnica y profesional (Curbelo-Hernández, 2008: 144).

3.1. Funciones y actividades específicas del trabajador social en la mediación

Teniendo en cuenta a Aragón y Curbelo (2004:1-6), exponemos a continuación las funciones, tareas y actividades desarrolladas por el trabajador social en este contexto:





- Valorar formalmente el inicio o no del proceso mediador.
- Conocer el grado de responsabilidad asumido por el menor ante los hechos y su capacidad para afrontar el proceso de mediación.
- Contactar con la víctima y/o perjudicado e informarla de los trámites que se han llevado a cabo, profundizando en la mediación y de las ventajas de ésta para ambos, conociendo la visión que aquélla tiene del conflicto, sus consecuencias y lo que pretende lograr con el proceso mediador.
- Asistencia a los menores.
- Elaboración de un dictamen-informe sobre la situación psicológica, educativa, familiar y social del menor, y en general sobre cualquier otra circunstancia relevante.
- Proponer y asesorar una intervención socioeducativa sobre el menor.
- Analizar con detalle la información aportada por las partes para tomar la decisión de continuación o no del proceso de mediación.
- Elevar un informe al Ministerio Fiscal con los motivos concretos, si decide no continuar con el proceso.
- Organizar y planificar el encuentro entre las partes.
- Dinamizar y dirigir el proceso con objetividad y coherencia.
- Facilitar el acercamiento entre las partes, promoviendo canales de comunicación apropiados, con vistas a que las partes acerquen posturas y posiciones tendentes a la consecución de acuerdos.
- Supervisar y verificar el grado de cumplimiento de los acuerdos asumidos por el menor.

Estas son algunas de las funciones asumidas por el trabajador social en el contexto de la mediación penal de menores (Aragón, N. y Curbelo, E., 2004: 1-7; Curbelo, E, 2007:20-23; 2008: 149-154), en nuestra práctica profesional debemos ser neutrales, imparciales, flexibles, empáticos, buscando siempre que nuestra intervención se base en sólidos pilares profesionales, deontológicos y de ética profesional. Como apunta Gortazar debe ser una intervención “relacional, técnica, potenciadora, detectora, valoradora, educadora, favorecedora e investigadora” (2007: 10).

Conclusiones

Como establece la Federación Internacional de Trabajo Social (FITS, 2008) los trabajadores sociales se enfrentan a la cuestión de la resolución de conflictos





como una parte habitual de sus actividades profesionales y se establece la mediación como un método efectivo para la práctica Social. En este sentido, impartir la asignatura de Mediación en los estudios de Grado en Trabajo Social orientará al alumnado para comprender estas situaciones y cómo afrontarlas. Del mismo modo es necesario la formación en mediación específica de aquellos trabajadores sociales dependiendo de su ámbito de intervención profesional.

Los diversos documentos en materia de trabajo social a nivel nacional avalan la mediación como función y competencia propia, así mismo la *Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad penal de los menores*, que establece la figura del Equipo Técnico de Menores (ETM) con dependencia funcional del Juzgado de menores, formado entre otros profesionales por el trabajador social; se deja en manos del equipo técnico la función mediadora (arts. 4. y 5 del *Reglamento de desarrollo de la L.O 5/2000*). El equipo técnico tiene como objetivo prioritario la educación y reinserción social del menor, hacia el que deberán estar guiadas sus propuestas

Bibliografía

Aragón, N y Curberlo-Hernández, E.A. (2004). "Aspectos psicosociales de la función mediadora en la Justicia Penal Juvenil Española desde la Ley Orgánica 5/2000". *Nómadas*, N° 9, 1-7.

Consejo General de Trabajo Social (2012). Código Deontológico de Trabajo Social, de 9 de junio. Madrid: Consejo General de Trabajo Social.

- 2014. Código de Conducta de los Trabajadores Sociales que ejercen como profesionales de la mediación, diciembre 2014.

Circular 1/2015, De la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para el ejercicio de la acción penal en relación con los delitos leves tras la reforma penal operada por la LO 1/2015, Vol.68.

Curberlo-Hernández, E. (2008a). "Trabajo Social y Mediación judicial. El trabajador social forense como mediador en el contexto de la mediación penal de menores". *Revista Humanismo y Trabajo Social*, 7: 135-154. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67811462>.

- (2008b) Jurídicas e Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de la Justicia del 2007). "Indagando en la práctica profesional de los trabajadores y trabajadoras sociales forenses del equipo técnico del juzgado de menores". *Revista Acciones e Investigaciones Sociales*, N° 27, 5-42.08: 149-154.

Gortázar, E. (2007). "Los Equipos Técnicos de menores", *Revista Política Social y Servicios Sociales*, N. 57, 123-134





Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. (BOE núm. 313, de 29/12/2004).

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (BOE núm. 77, de 31/03/2015).

Ley Orgánica 5/2000, de 12 de Enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores. (BOE. núm. 11, de 13/01/2000).

Libro Blanco sobre el Grado en Trabajo Social (2004).

Manzanares, J.L. (2007). *Mediación, reparación y conciliación en el Derecho Penal*. Granada: Comares.

Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba la *Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores*. (BOE núm. 209, de 30/08/2004)





WOMEN, OLD WOMEN AND INMATES. WHAT DO ELDERLY PEOPLE HAVE TO LEARN FROM PRISON? A LEGAL-EMPIRICAL REFLECTION FROM A GENDER PERSPECTIVE, USING A THEORETICAL FRAMEWORK, ON END OF A PRISON TERM

Marco Ribeiro Henriques
FDUNL/FCT

Abstract

Data from the *Direção Geral da Reinserção e Serviços Prisionais* (the Portuguese Directorate of Prison Services and Social Rehabilitation) reveals that in 2018 there were 23 people in Portugal over the age of 70 whose legal status was that of prisoner. Of these, 7 were women.

With the increase in average life expectancy, a systematic study on the complexity of ageing is both urgent and important, particularly with regard to behavioural and social considerations. The most pressing need is to identify how the specific characteristics of the prison environment contribute to the ageing process of prisoners.

Using a legal-empirical approach and the theoretical framework of the deprivation of liberty as the goal of general and specific crime prevention measures, this article aims to describe the circumstances under which women prisoners age.

As part of a research project on prison environments, the empirical data were collected during the first six months of 2016 from women in a designated women's prison in northern Portugal.

Keywords: ageing; gender; prison; end of prison term





I.

The problem identified examines the ageing demographic in the light of circumstances towards the end of a prison sentence. By ageing demographic, we mean the phenomenon that details the growing percentage of elderly people in the total population.

This trend is to the detriment of younger people and those of working age, and we are currently witnessing a demographic shift. There is a shift from a demographic model of high fertility and high mortality to one in which both are at much lower levels.

In more developed countries, rapid demographic growth has led to a reduction in the differences between elderly people. Yet the ageing demographic is not a trending uniformly in all regions of the world¹. Since the 1960s, the places with the highest development indices have been the first to experience this particular demographic shift. In Portugal, this phenomenon began later than it did in other European countries which had become industrialised much sooner.

Data from the *Instituto Nacional de Estatística*, or National Statistics Institute, (INE) show that the Portuguese population aged over 85 has quadrupled in the last four decades. Also, according to 2017 data the people older than 85 numbered around 200,000. The same source states that the average life expectancy for the Portuguese has risen from 35 years at the beginning of the 20th century to the current 85 for women and 79 for men².

The key factors behind this cycle of changes are varied and can be social, political, economic and cultural in nature, leading often to an individualistic perspective when attempting to explain the decrease in the mortality rate. It is therefore important in this process to consider the behaviours of individuals as a product of their options, choices, decisions, deliberations, while ignoring the fact that individuals never exist by themselves, independently of the contexts in which they were socialised³.

¹ In this regard, AEBI, M. [et. al.] (2017). *SPACE II – Annual Penal Statistics: Persons Serving Non Custodial Sanctions and Measures in 2015. Survey 2015 – Executive summary*. Estrasburgo: Europe Council. Available in <http://wp.unil.ch>.

² Available in www.ine.pt

³ In this regard, BARREIROS, J. (1980). “As Instituições Criminais em Portugal no Século XIX: Subsídios para a sua história”. In *Análise Social*, 15 (63), 587-612.





The increase in life expectancy can also be explained by the advances in medicine and dissemination of medical knowledge, disease prevention and better treatment of morbidity, all of which has played a significant role in changing practices in the face of disease and in reducing infant mortality.

While not all individuals enjoy the same benefits when ageing, it is a fact that older people can constitute a group that is vulnerable to poverty and social exclusion.

The ageing process can, therefore, lead to a loss of autonomy and a tendency towards isolation, aggravated by the fact that in many cases such people live in places far away from their relatives and/or have difficult access to social support services.

In general, these individuals have limited financial resources, making it impossible for them to hire private personal services. In many cases, however, it is women in prison who refuse to take advantage of certain types of care for various reasons, some of which derive from their personality traits, which then become the chief influencing factor.

Despite the existence of numerous studies on ageing in contemporary society, it is evident that the growing number of cases of elderly inmates goes unnoticed. This gives the false impression that there are almost no elderly people behind bars, a situation firmly contradicted by prison statistics, which account for a bleak reality⁴.

To gain a reasonable understanding of the different processes of ageing in a prison context – the purpose of this research work, it is essential to study human behaviour, namely the motives that generally trigger criminal practice in individuals of advanced age.

In this regard, it is worth providing a brief notion of criminality as the set of behavioural patterns acknowledged as illegal. Given that the number of crimes committed tends to decrease with increasing age one inevitably has to reflect on why older individuals commit a crime whose conviction entails serving a prison sentence⁵.

⁴ In this regard, CARLEN, P. (2002). *Women and punishment. The struggle for justice*. Toronto: Willan and also DORES, A. (2003). *Prisões na Europa – Um debate que apenas começa*. Lisboa. Celta Editora.

⁵ In this regard, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2010). *Relatório de atividades de 2017*. Lisboa: MJ. Available in: https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Instrumentos%20de%20Planeamento%20e%20Gestão/Relatório%20de%20atividades/2017/RA_2017.pdf?ver=2018-10-17-104609-973



It is essential to consider the different types of crimes in a global way, not only by considering external factors or simple attributes that classify individuals according to age. The crime cannot be special, mental, or chronological without being all these things in totality, without assuming and taking forward these attributes and transforming them into various dimensions of their being.

With regard to the crimes committed in old age by women in particular, drug trafficking, theft, arson and homicides feature more frequently than is the case with the types of crime committed by men, where sexual abuse and scams are also added to the list. Although there was a decrease in the reduction of crimes as individuals got older, some 604 crimes were committed in 2017 by women aged 65 and over, compared to 2012, when only 149 such crimes were recorded giving an increase of 557 crimes per annum only five years later⁶.

This increase in the number of elderly people involved in criminal practices can be viewed through a set of factors that explain the difficulties these individuals experience in the process of adapting to ageing. Difficulties include a low level of formal education, low socioeconomic status, living in degraded neighbourhoods, lack of employment, loneliness, social isolation, personality traits characterised by high levels of neuroticism and low levels of extraversion, and psychopathological disorders manifesting as anxiety and depression, and hostility and mistrust.

In addition, there are certain issues that tend to exacerbate the daily difficulties elderly violators of the law have in performing the many (basic and necessary) activities involved in daily living, such as chronic disease, the occurrence of previous or recent stroke, lack of mobility, confused speech, meagre financial economic resources, weak or non-existent family back-up, marital problems, hearing or visual impairments, excessive medication, accidental falls, abuse and mental disorders⁷.

It is also worth noting the high incidence of cognitive deterioration and physical and emotional wear and tear, in those who become criminal offenders for the first time after the age of 65.

⁶ In this regard, *op. cit.* MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2010). *Relatório de atividades de 2017*. Lisboa: MJ. Available in: https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Instrumentos%20de%20Planeamento%20e%20Gestão/Relatório%20de%20atividades/2017/RA_2017.pdf?ver=2018-10-17-104609-973

⁷ In this regard, RIBEIRO-HENRIQUES, M. (2016). "Prison and health of women, when maternity leave coincides with imprisonment. Results of a study conducted in prisons." *Atención. Primaria*. p. 100.





Frequent drinking and chronic alcoholism also play a decisive role in the crimes committed by male elderly people, most of whom have been imprisoned after committing homicide or causing bodily harm, and a smaller number imprisoned for sexual offences for which physical strength is not normally required, the severity of the crimes varying according to the physical and cognitive limitations of the offender⁸. Offenders who consume alcohol reveal a greater predisposition to developing mental pathologies, sometimes leading to situations of non-immutability for the crime, on the grounds of intellectual or emotional incapacities individuals concerned⁹.

It is therefore considered that these individuals, who tend to isolate themselves, display difficulties in socialization, a lack of emotional awareness and a certain intellectual deficiency. This situation can be explained by the fact that as age progresses, people think more and think better (and their level of education will be a strong influencing factor in this regard), which is not to say that they think more correctly, but that a smaller margin exists to control the emotions that guide their conduct and this can lead to primary criminal incidents on the part of these individuals¹⁰.

The prison environment is a specific case of people been concentrated in an institution, and may be characterized by the presence of feelings of frustration, idleness, contempt for the near future, violence, a rupture in family and social ties, the development of mental disorders, and so on, which when combined, may harm the quality of life the people in prison and in some way accelerate their ageing process.

Thus, once detained, it can be seen that ageing is not present on the horizon for these women; it is replaced by their future freedom, and the hope placed in it. People continue to age during the time they are imprisoned¹¹.

⁸ In this regard, ROMÃO, M. (2015). *Prisão e Ciência Penitenciária em Portugal*. Coimbra: Almedina, op. cit. CARLEN, P. (2002). *Women and punishment. The struggle for justice*. Toronto: Willan, and also VIEGAS, S. & GOMES, C. (2007). *A identidade na velhice*. Porto: Ambar.

⁹ In this regard, op. cit. VIEGAS, S. & GOMES, C. (2007). *A identidade na velhice*. Porto: Ambar.

¹⁰ In this regard, MESSUTI, A. (2003). *O tempo como pena*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, VOET, R. (1998). *Feminism and citizenship*. London: Sage and also SMART, C. (1995). *Feminism and the power of law*. London: Routledge.

¹¹ In this regard, GOFFMAN, E. (1968). *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux*. Paris: Éditions Minuit.



However, this ageing is often disguised differently than it is in the lives of free people. For prisoners, the time count is regressive. The hours, the minutes, the seconds are subtracted from their existence. In the relationship between time and ageing in prison, time should fly, because if time flew, then prisoners would have their freedom back sooner.

In this relationship, the process of prison ageing is marked by the expectation of a return to life in freedom¹². Deprivation of liberty as punishment, by serving a prison sentence counted down in years, hours, minutes and seconds, i.e., it is deducted in terms of time, which transforms itself into monetary value so that the female prisoner herself loses value as she ages while serving her prison sentence for an error made.

Prison ageing has a dual temporal dimension, insofar as it represents the time lived, as well as the internal clock of each woman¹³.

This measure represents, therefore, a present time that is lived, through a conscious and effective determination of the existence of the individual, indicating new directions to follow. Simultaneously, it represents the institutional or chronological time: the one in which, over a given period, the individual develops the daily routine imposed by the institution.

Thus, longevity is considered to be a current reality, which entails the constant need to adapt to losses that occur as an individual's life progresses. The fact that the individuals live longer may imply that they experience the departure of their loved ones during their prison term, requiring a constant (re) adaptation to social complexities.

In this sense, the elderly person is "forced" to reconstitute social bonds, to seek new ways of occupying their daily lives, often without family support¹⁴.

Elderly people, therefore, experience a set of new challenges and necessary adaptations, which are reflected in various dimensions of their lives, requiring a "reformulation" of their formal and informal relationships, as well as of their roles and identity, which will have a multidimensional impact on the objective and subjective conditions of their lives.

In prison, individuals, considered to be old, undergo a new learning process of coexistence with other imprisoned individuals, who are strangers, after

¹² In this regard, COSTA, J. (2007). *O idoso e o crime: Prevenção e Segurança*. Colibri: Lisboa.

¹³ In this regard, FRANÇA, M. (2014). "Criminality and prisons for women: na analysis of gender issues". *Revista Artemis*. v. 28, n. 1, p. 212-22.

¹⁴ In this regard, op. ult. Cit. DORES, A. (2003). *Prisões na Europa – Um debate que apenas começa*. Lisboa. Celta Editora.



having lived a life defined by coexistence with those who maintained emotional ties. They also have to abandon their personal lifestyle and usual daily life in order to adapt to this new reality. In such an environment, therefore, inmates will reconstruct their daily life, by engaging all their senses, intellectual capacities, feelings, ideas and adaptive strategies.

Imprisonment combined with the chronological age of individuals may accelerate their ageing process, inasmuch as women will have more restricted access to health care.

Studies indicate that the increase in health problems is related to the progression of ageing, a tendency that is more marked in those who grow old in prison¹⁵.

Chronic illnesses are most prevalent among prisoners who are older. Therefore, there is a decline in the health of prisoners, mainly due to the prison environment itself, since it removes these women from activities in their daily life, making them more vulnerable to the abuses of the other prisoners, who are, incidentally, younger and healthier.

The fact that there is no separation in prisons according to age group is justified by the fact that institutions tend to discourage age discrimination by younger prisoners of the older prisoners.

However, the fact that different age groups converge in the same space causes greater exposure of older prisoners to stress factors.

The existence of other factors prior to the institutionalization of the individual should also be highlighted since these factors actively contribute to a deterioration in the health of older inmates. Such factors include pre-existing health problems, the absence of healthy eating habits, the consumption of psychotropic substances, and other risk behaviours¹⁶.

There is, therefore, a rapid deterioration in the prisoners' physical and psychological health, which inevitably accelerates the process of ageing.

Thus, as prisoners, as individuals deprived of their liberty, and having been removed from their previous lifestyles, they develop different ways and strategies of survival, notably through isolation, subservience and total submission to the new rules, and by adopting behaviours appropriate to institutional norms.

¹⁵ In this regard, op. cit. DÜWELL, M. [et. al.]. (2014). *The Cambridge Handbook of Human Dignity. Interdisciplinary Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, and also COOK, R. (1994). *Human rights of women*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.

¹⁶ In this regard, VAZ, M. (2000). "Ideais penais e prisões no Portugal oitocentista". In. *IV Congresso português de sociologia – Sociedade portuguesa: passados recentes*. Coimbra: APS. Available in <http://www.aps.pt>.



The institutionalisation of individuals deprived of their liberty is, therefore, an indicator of social exclusion, not only because of the totalitarian nature it exerts over them but also because being imprisoned removes them from their normal social life, something which may have repercussions in the post-prison period¹⁷.

Conclusion

Portuguese society is currently experiencing a marked trend of demographic ageing, resulting essentially from the rapid shift from a high-fertility and-mortality model to one where both fertility and mortality have fallen to particularly low levels.

How ageing occurs may also be conditioned by the actions and choices each individual makes throughout their life. The term active and successful ageing are used to explain the process of ageing well.

We therefore say that the present and the future are seen by these individuals as a single whole since time itself is the force capable of keeping events connected.

Thus, the key events that have occurred in the life of each individual may be the determinants in developing future projects. However, the fact that a woman of advanced age is a former prisoner may be an obstacle implementing certain plans at the end of her prison term, since the fact that she has been imprisoned leaves an indelible mark that she will have to carry forever.

Mention must be made of cases of women who plan for a future focused on resuming work activity, on relying on their own resources and the support of family and friends. Nevertheless, they are aware of the fact that they will face a society that tends to ostracise ex-prisoners.

From this perspective alone, it is possible to understand that circumstances faced by women who grow old in prison are no different to those faced by younger female inmates since there is no material difference in the treatment they receive while in prison.

It is therefore pertinent to consider the social reintegration of all prisoners, particularly those who are elderly, as a fundamental concern. Social reintegration should be an integral part of the multidisciplinary challenges to which

¹⁷ In this regard, SMART, C. (1995). *Feminism and the power of law*. London: Routledge ando op. ult. cit. VAZ, M. (2000). "Ideais penais e prisões no Portugal oitocentista". In. *IV Congresso português de sociologia – Sociedade portuguesa: passados recentes*. Coimbra: APS. Available in <http://www.aps.pt>





contemporary societies strive to respond, but, in the light of current evidence, have not succeeded in achieving.

References

- AEBI, M. et. al. (2017). *SPACE II – Annual Penal Statistics: Persons Serving Non Custodial Sanctions and Measures in 2015. Survey 2015 – Executive summary*. Strasbourg: Europe Council. Available in « <http://wp.unil.ch> ».
- BARATA, A. (2002). *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan.
- BARREIROS, J. (1980). “As Instituições Criminais em Portugal no Século XIX: Subsídios para a sua história”. In *Análise Social*, 15 (63), 587-612.
- CARLEN, P. (2002). *Women and punishment. The struggle for justice*. Toronto: Willan.
- COOK, R. (1994). *Human rights of women*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- COSTA, J. (2007). *O idoso e o crime: Prevenção e Segurança*. Colibri: Lisboa.
- DONNELLY, J. (2013). *Universal human rights in theory and practice*. 3^a ed. New York: Cornell University Press.
- DORES, A. (2003). *Prisões na Europa – Um debate que apenas começa*. Oeiras: Celta Editora.
- DÜWELL, M. et. al. (2014). *The Cambridge Handbook of Human Dignity. Interdisciplinary Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FRANÇA, M. (2014). Criminality and prisons for women: an analysis of gender issues. *Revista Ártemis*, 28(1), 212-222.
- GOFFMAN, E. (1968). *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux*. Paris: Éditions Minuit.
- GOLDFARB, C. (1998). *Corpo, tempo e envelhecimento*. São Paulo: Casa do Psicólogo.
- GONÇALVES, R. (2002). *Delinquência, Crime e Adaptação à Prisão*. Coimbra: Quarteto.
- MEDEIROS, C.; COELHO, M.; GERSÃO, E., et. al. (1991). *Do desvio à instituição total: subcultura, estigma, trajetórias*. vol. 1. Lisboa: CEJ
- MESSUTI, A. (2003). *O tempo como pena*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Ministério da Justiça (2010). *Relatório de atividades de 2017*. Lisboa: MJ. Available in: https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Instrumentos%20de%20Planeamento%20e%20Gestao/Relatorio%20de%20atividades/2017/RA_2017.pdf?ver=2018-10-17-104609-973





RAMPIN, T. (2011). “Mulher e sistema penitenciário, a institucionalização da violência de gênero”. In BORGES, P. (org.). *Sistema Penal e Gênero, Tópicos para a Emancipação Feminina*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora.

RIBEIRO-HENRIQUES, M. (2016). Prison and health of women, when maternity leave coincides with imprisonment. Results of a study conducted in prisons. *Atención. Primaria*, 48, 100.

ROMÃO, M. (2015). *Prisão e Ciência Penitenciária em Portugal*. Coimbra: Almedina.

ROTHES, L. (2009). Lideranças, Gênero e Poder em Contexto Educativo. In E. MACEDO & M. KONING (org.), *Reinventando Lideranças: Gênero, Educação e Poder* (pp. 165-178). Porto: Fundação Cuidar o Futuro & Livpsic.

ROWE, J., & KAHN, R. (1997). Successful aging. *The Gerontologist*, 37(4), 433-440.

SMART, C. (1995). *Feminism and the power of law*. London: Routledge.

VAZ, M. (2000). Ideais penais e prisões no Portugal oitocentista. *IV Congresso português de sociologia – Sociedade portuguesa: passados recentes*. Coimbra: APS. Available in <http://www.aps.pt>

VIEGAS, S. & GOMES, C. (2007). *A identidade na velhice*. Porto: Ambar.

VOET, R. (1998). *Feminism and citizenship*. London: Sage.

WACQUANT, L. (2000). *As Prisões da Miséria*. Oeiras: Celta Editora.



RESPONSABILIDADE SOCIAL – CAIS

Missão da CAIS

A CAIS é uma associação sem fins lucrativos fundada em 1994, tendo como missão contribuir para a melhoria global das condições de vida de pessoas social e economicamente vulneráveis, em situação de privação, exclusão e risco.

Nesse sentido, desenvolve vários projetos que promovem a integração social e profissional destas pessoas, contribuindo para a prossecução dos seus objetivos de vida. A CAIS tem apostado, para isso, numa lógica de colaboração com diferentes atores da sociedade, tais como IPSS, ONG, entidades públicas e empresas, fortalecendo as vertentes do trabalho em rede e da responsabilidade social. Desenvolve, ainda, projetos com um carácter empreendedor, criando e promovendo vários *micronegócios*.

A CAIS tem, assim, como objetivos da sua atuação:

- Promover a integração social de pessoas em situação de pobreza e/ou exclusão social, através de metodologias de capacitação para a aproximação ou regresso ao mercado de trabalho, ajudando-as a recuperar a autoestima, competências e o seu lugar de direito na sociedade;
- Promover parcerias com empresas, outras organizações com e sem fins lucrativos, nacionais e internacionais, fomentando a responsabilidade social através da empregabilidade, criando e participando em redes de partilha de conhecimento, de inovação e de empreendedorismo sociais.





- Promover a reflexão e identificação de soluções sociais adequadas e justas para os mais carenciados, envolvendo as comunidades locais e a sociedade civil, em prol de uma sociedade mais próxima, justa e solidária.

Respostas CAIS

A CAIS tem dois centros de atendimento em Lisboa e no Porto, promovendo diferentes serviços e atividades, tais como:

Atendimento Social – Um serviço de primeira linha, permanente e complementar a toda a atividade dos centros CAIS que atua em diversas situações de crise/emergência e apoia os cidadãos na prevenção e/ou reparação de situações aliadas à exclusão social.

Capacitação – Destina-se a utentes que necessitam de acompanhamento na sua reorganização e ocupação quotidiana, capacitando-os e dotando-os com competências essenciais à promoção da sua (re)integração social e autonomização, através de:

- 1) Atividades educativas e ocupacionais – Alfabetização, Português, Português para Estrangeiros, Informática, Inglês, Futebol de Rua (inclusão social através do desporto), Teatro, Artes Plásticas, Repórteres de Rua (produção de um jornal interno), Horta; Visitas e passeios culturais.
- 2) “Get Ready!” – Atividade de desenvolvimento pessoal e social que engloba o treino de competências transversais – *life skills* – que constam num referencial devidamente criado.
- 3) GAPE (Gabinete de Apoio à Procura de Emprego) – Gabinete dinamizado em parceria com a SCML (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa) que forma um grupo de entreajuda que capacita utentes para a procura ativa de emprego.
- 4) “Projeto PLAY!” – Percurso formativo de empregabilidade, assente em metodologias da educação não-formal, que compreende formação em sala, estágio e integração profissional em empresas parceiras.
- 5) “Incorpora” – Projeto de intermediação laboral, que privilegia o trabalho colaborativo das várias entidades sociais da rede Incorpora da Fundação “La Caixa”, com o objetivo de proporcionar uma assessoria integral em todas as fases do processo de integração profissional dos utentes. Utiliza uma Plataforma Digital, que permite efetuar a combinação entre oferta / perfil do beneficiário, bem como a partilha de ofertas, facilitando um maior número de contratações.





- 6) Revista CAIS – Nasce em 1994 a primeira criação da Associação, inspirada na revista inglesa The Big Issue, como uma estratégia de intervenção social para a capacitação e participação de cidadãos excluídos ou em risco de exclusão social. É uma publicação mensal apoiada por diferentes mecenas, com total independência editorial e afirmando-se como instrumento de rendimento e dignificação de cidadãos envolvidos num processo de integração social.

Além disto, a CAIS disponibiliza ainda:

- Restaurante Social/ Cantina Social
- Consultas de optometria e óculos graduados;
- Consultas de saúde oral e próteses dentárias;
- Balneário, Lavandaria, Banco de Roupas e Banco de Produtos de Higiene;
- Apoio Jurídico.

Outros projetos CAIS

A par do trabalho nos seus centros, a CAIS desenvolve também projetos fora de portas e que têm tido um impacto e alcance assinaláveis.

Futebol de Rua

Em 2004, a Associação CAIS, em parceria com inúmeras entidades públicas e privadas, lança um projeto que promove a prática desportiva e a sua utilização como estratégia inovadora de intervenção, no combate à pobreza e exclusão social. O Futebol de Rua é um instrumento de capacitação, no desenvolvimento de competências pessoais e sociais que ao longo dos últimos anos tem crescido e reunido importantes apoios, caso do programa FIFA Foundation.

Reflex

Em 2007 é lançado um prémio temático de fotografia, aberto a todos os cidadãos residentes em Portugal, profissionais, estudantes e amadores. Tem como principais objetivos a dinamização do meio fotográfico e a valorização da fotografia enquanto expressão artística. Culmina com uma exposição fotográfica das obras finalistas e, em simultâneo, com o lançamento da edição especial da revista CAIS, também dedicada ao tema.



Micronegócios CAIS

Desde a sua fundação, em 1994, a CAIS tem promovido o empreendedorismo e o envolvimento de muitas entidades para o desenvolvimento de vários projetos que impulsionem a capacitação, empregabilidade e trabalho em rede.

CAIS Lavauto

Micronegócio criado pela Associação, em 2011, com o apoio da Fundação EDP. Um serviço de lavagem de automóveis ecológica e manual (a seco, com produtos eco) realizado por uma equipa certificada de lavadores CAIS que se desloca às empresas (ou a particulares). Este projeto encontra-se em fase de reanálise do seu modelo de negócio, pelo que este serviço se encontra suspenso.

CAIS Recicla

Em Maio de 2011 nasce outro micronegócio CAIS com o apoio da empresa Unicer. A sua aposta é o desenvolvimento de produtos de eco design (como por exemplo, agendas, estojos, lápis, entre outros) através de material de desperdício cedido por diversas empresas. Em 2015, a CAIS Recicla venceu os *Green Project Awards* na Categoria “Produto ou Serviço” e foi finalista dos INSP Awards (International Network of Street Papers) na categoria de projeto “não revista”.

CAIS Buy@Work

Este micro negócio é um serviço de compras de conveniência (supermercado, farmácia, lavandaria etc.) destinado aos colaboradores de empresas aderentes (BP, Jaba Recordati, MSD, Pfizer, PHC, Zoetis) criado em Setembro de 2012 com o apoio da empresa fundadora Merck Sharp & Dohme (MSD).

Projeto Abrigo

O Projeto Abrigo é um protocolo de mecenato que, desde 2003, reúne as empresas que fazem da Associação CAIS o seu projeto social. O conceito de Responsabilidade Social Empresarial que cada vez mais empresas tendem a integrar na sua atividade, enquanto objetivo social e ecológico, pretende que o seu sucesso económico seja combinado com impactos relevantes para

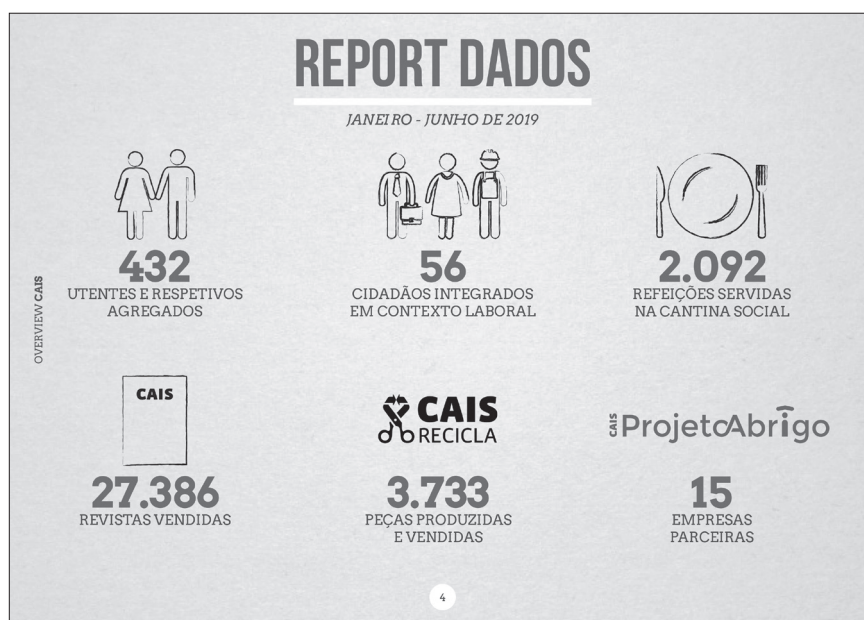




a sociedade e para o ambiente. O projeto Abrigo pretende ser parte do Objetivo Social destas empresas que integram de forma voluntária as preocupações sociais na sua atividade empresarial, assumindo um papel de superior importância na manutenção de toda a atividade da Associação, através de um compromisso a 2 anos.

Alguns números (2018)

Em 2018, a CAIS acompanhou 592 utentes e os seus respetivos agregados; vendeu 59634 revistas; integrou profissionalmente 76 cidadãos; distribuiu 4622 refeições; vendeu 4559 peças CAIS Recicla e prestou 1993 serviços CAIS Buy@Work.







MARTINS, Manuel Gonçalves (2012), *Êxitos, Fracassos e Exigências em Produções Científicas Realizadas*, Porto.

MARTINS, Manuel Gonçalves (2013), *Portugal e a Sociedade Internacional – Reflexões*, Porto.

QUINTANILHA A. (2017), *A Universidade Livre de Coimbra – Discurso Pronunciado na sua Sessão Inaugural*, Carviçais.

AA.VV. (2017), *Democracia, Promessas, Utopias e (Des)ilusões: Dilemas e Disputas nas Arenas Públicas*, Carviçais.

AA.VV. (2017), *I Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social – Cidadania e Direitos Humanos*, Carviçais.

NUNES, Berta (2018), *O Saber Médico do Povo*, Carviçais.

AA.VV. (2018), *II Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social – Direitos Sociais e Exclusão*, Carviçais.

VALLINA, Jaime Izquierdo (2019), *A Conservação Cultural da Natureza*, Trad. de Francisco Alves, Carviçais.

